

Współadministrowanie na przykładzie relacji administracji ze społeczeństwem – zarys problematyki

Wprowadzenie

Dokonujące się od początku XXI w. przeobrażenia administracji publicznej zdają się być procesem nieodzownym, bowiem zmianom, i to gwałtownym, ulegają warunki administrowania. W dobie wzrastającej roli instytucji ponadnarodowych (UE), postępu cywilizacyjnego czy upowszechniania idei demokracji konieczne są niezbędne zmiany tak struktur administracji publicznej, jak i jej funkcji czy sposobu realizacji zadań publicznych, aby możliwe było osiągnięcie przez nią samą walorów sprawności, efektywności i skuteczności dla w miarę możliwości pełnego zapewnienia realizacji potrzeb społeczności.

Stąd też wyzwania stojące przed administracją publiczną, od której oczekuje się większej niż dotąd aktywności. Jednym z przejawów zmiany paradygmatu klasycznego administrowania w kierunku współadministrowania jest stosowanie instrumentów komunikacji z otoczeniem administracji, a zwłaszcza z obywatelami i włączanie ich w procesy administrowania na innych niż tradycyjne założeniach – co skutkuje przekształceniem roli samych obywateli z pozycji podmiotów administrowanych w kierunku współtwórców i współuczestników. Odzwierciedleniem takiej tendencji zmian jest niewątpliwie demokracja uczestnicząca i wynikające stąd mechanizmy współadministrowania sprawami publicznymi.

Demokracja uczestnicząca, inaczej nazywana partycypacyjną, ma swoje źródła w czasach starożytnych. Model demokracji starożytnych Aten zakładał bezpośredni udział jednostek we władzy realizowany w ich zgromadzeniach ludowych – *ekklesia*¹. Stał się on wzorcem dla partycypacji bezpośredniej, której współczesną odmianę możemy obserwować w Szwajcarii. Model wzorcowy demokracji uczestniczącej ulegał przeobrażeniom wraz z rozwojem narodów

* Dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Instytut Nauk Prawnych; ORCID 0000-0002-7514-9219.

¹ M.H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demostenes: Structure, Principles, and Ideology*, Morgan 1999, s. 144.

i państw, by dzisiaj przyjąć w większości z nich formę demokracji semibezpośredniej². Różne formy demokracji partycypacyjnej we współczesnych państwach są następstwem reform mających miejsce w ostatnich kilku dekadach. Inspirowane one były ideą *good public management* i *good governance*³, które są odpowiedzią na kryzys demokracji przedstawicielskiej. Począwszy od teoretycznych założeń na rzecz zwiększenia uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, idea *good administration* stała się prawem podmiotowym gwarantowanym przez akty prawa UE⁴. Wiązą one jednak wyłącznie instytucje unijne, co nie znaczy, że w krajowych porządkach prawnych nie odnajdujemy rozwiązań będących odpowiednikiem tego prawa, bowiem każda demokracja zakłada ze swej istoty jakiś udział obywateli we władzy.

1. Instrumenty jednostkowego udziału we władzy i jej rozstrzygnięciach

Zgodnie z Konstytucją RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym⁵. Wynika z tego, że prawo stanowione realizuje standardy demokracji związane z istnieniem gwarancji legalnego wpływu obywateli na władzę.

Oczywiście warunkiem realnego wpływu na władzę przez jednostki i podmioty administrowane jest dostęp do informacji o jej działaniu, co jako prawo do informacji publicznej gwarantowane jest w samej Konstytucji RP. Jej normy, deklarując zasadę jawności działania organów władzy, tworzą podstawy do uzyskiwania przez jednostki „informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Przedmiotowy zakres tego prawa obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, jak też innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Na prawo do uzyskiwania informacji składają się: dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu⁶. Rozwinięcie regulacji konstytucyjnych w zakresie prawa do informacji o działaniach władzy odzwiercie-

² P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 17-19.

³ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy. An introduction to Comparative Public Administration*, New York-London 2018, s. 320-321.

⁴ Art. 41 KPPUE.

⁵ Art. 2 Konstytucji RP.

⁶ Art. 61 Konstytucji RP.

dla są przepisy u.d.i.p. Obywatele, realizując swoje uprawnienia, mają możliwość uzyskiwania informacji publicznej poprzez uprawnienie do niezwłocznego uzyskania takiej informacji, która zawiera aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Prawo to przysługuje każdej osobie, a od osoby występującej o informację publiczną nie wolno żądać uzasadnienia wniosku. Uprawnienie jednostki związane jest z istnieniem tzw. obowiązku publikacyjnego, bowiem każdy podmiot władzy (w tym administracji publicznej) obowiązkowo upowszechnia poprzez podanie do publicznej wiadomości zestaw informacji o prawnych podstawach swojego działania, o swojej strukturze, osobach zajmujących stanowiska, realizowanych zadaniach oraz środkach publicznych na stronach internetowych w elektronicznym biuletynie informacyjnym.

Przykładem wpływu na administrację publiczną jest prawo jednostki do obsadzania organów władzy poprzez wybory w ramach ustroju demokracji przedstawicielskiej oraz udział w referendum. Obsadzanie stanowisk publicznych w administracji publicznej odbywa się w oparciu o normy prawa kształtujące ustrój organów władzy publicznej pochodzących z wyborów bezpośrednich. W odniesieniu do struktur administracji publicznej mowa o organach samorządu terytorialnego: wykonawczego i stanowiącego w gminie⁷, stanowiących w powiatach⁸ i województwach⁹.

Podjęcie przez jednostki (mieszkańców) rozstrzygnięć w formie referendum szczegółowo regulują kolejno przepisy o referendum ogólnokrajowym¹⁰ i lokalnego¹¹. Umożliwiają one obywatelom powszechne głosowanie, a tym samym możliwość udziału w życiu publicznym. Zgodnie z nimi w referendum mieszkańcy jako członkowie wspólnoty wyrażają swoją wolę o sposobie załatwiania każdej istotnej sprawy tej wspólnoty, o charakterze społecznym lub gospodarczym. Mogą oni kształtować decyzje w sprawach o zasięgu lokalnym, np. odwołanie organu wykonawczego gminy, o przeznaczeniu terenu pod inwestycje, o wskazaniu punktu selektywnej zbiórki odpadów; sprawy o zasięgu regionalnym jak prywatyzacja przedsiębiorstwa, budowa spalarni odpadów, czy też decydować w doniosłej sprawie publicznej lub o innych sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa¹².

⁷ Art. 11 u.s.g.

⁸ Art. 8 u.s.p.

⁹ Art. 5 ust. 1 u.s.w.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 851, art. 2 ust. 1.

¹¹ Art. 2 u.r.l.

¹² P. Radzewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 125, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587939382/736822/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp 20.10.2023].

Wśród innych podstaw prawnych gwarantujących jednostkom udział w decyzjach podejmowanych przez władzę wskazać można także na prawo petycji. Prawo petycji jest gwarantowane w Konstytucji RP, ale aż do 2014 r. nie miało szczególowego rozwinięcia w ustawie¹³. Jej przepisy urzeczywistniają prawo udziału obywateli we władzy, przyznając im możliwość wniesienia konstruktywnego wniosku w sprawie z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem petycji może być żądanie zmiany prawa, podjęcia decyzji lub działania na rzecz wnoszącego petycję, na rzecz życia zbiorowego lub wartości w imię dobra wspólnego. Wniesienie petycji rodzi obowiązek ustosunkowania się do jej treści, chociaż nie skutkuje obowiązkiem wzięcia jej pod uwagę¹⁴, co jednakże nie jest przecież wykluczone¹⁵.

Udział jednostki we władzy realizuje się także w formach tzw. demokracji deliberacyjnej¹⁶. Zalicza się do nich instrumenty, w których następuje udział zbiorowego suwerena, grupy lub jednostki w procesie podejmowania rozstrzygnięcia (decyzji publicznej), z tym że końcowa treść rozstrzygnięcia zależy od organu władzy. Poprzez decyzję publiczną należy tutaj rozumieć decyzje o zamiarach i zachowaniu administracji w sprawach zbiorowych, z tym że bez znaczenia jest jej forma prawna. Może ona przyjąć kształt aktu normatywnego, polityki publicznej albo konkretnego działania na rzecz zbiorowości¹⁷.

W tej kategorii odnajduje się szereg regulacji odnoszących się do procesów konsultacyjnych. Pojęcie konsultacji (społecznych) to zbiorcze określenie procesów, w którym przedstawiciele władzy publicznej przedstawiają obywatelom, ich grupom, organizacjom pozarządowym swoje zamiary dotyczące np. aktów normatywnych i innych działań, które będą miały wpływ na życie codzienne danej społeczności. Proces konsultacji społecznych obejmuje przedstawienie informacji o zamiarach, wysłuchanie opinii, modyfikowanie planowanych zamierzeń oraz podjęcie decyzji przez władze.

Biorąc pod uwagę szczebel administracji publicznej, podstawy prawne konsultacji społecznych znajdziemy w przepisach dotyczących działania organów administracji rządowej – Rady Ministrów¹⁸. Przewidują one we-

¹³ U.pet.

¹⁴ J. Jaśkiewicz, [w:] *Ustawa o petycjach. Komentarz*, LEX/el. 2015, art. 1, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587687070/484510/jaskiewicz=-jacek-ustawa-o-petycjach-komentarz?cm-RELATIONS> [dostęp 22.10.2023].

¹⁵ K. Daniel, *Prawo petycji w teorii i praktyce Sejmu VIII Kadencji*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, nr 21, s. 246 i n.

¹⁶ J. Żak, *Petycja zbiorowa jako instrument demokracji semibezpośredniej*, [w:] R. Balicki, M. Jałłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 284.

¹⁷ H.G. Rainey, J.C. Ronquillo, C.N. Avellaneda, *Decisions making in public organization*, [w:] P.C. Nutt, D.C. Wilson (red.), *Handbook of decision making*, Willey 2010.

¹⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, art. 7.

wewnętrzne eksperckie konsultacje projektów aktów normatywnych i innych dokumentów, np. programów. Udział obywateli w ich opracowaniu realizuje się na etapie opracowywania oceny skutków planowanych regulacji prawnych, które zgodnie z regulaminem Rady Ministrów muszą zawierać opis skutków gospodarczo-społecznych i informacje o przeprowadzonych obligatoryjnych konsultacjach. Opinie zgromadzone na tym etapie nie mają wiążącego dla władzy charakteru.

Innym przykładem prawa zakładającym prowadzenie konsultacji na szczeblu centralnym są przepisy u.z.p.p.r. Jej unormowania wprost realizują europejskie standardy kształtowania polityk publicznych, które wymagają, aby państwa członkowskie stosowały odpowiednie procedury konsultacyjne w procesie kształtowania treści polityk publicznych¹⁹. Polityki publiczne (*politics, policy*) chociaż jako akty planowania działania władzy są powszechne²⁰, to jednak nadal nie doczekały się jednoznacznej definicji. Przyjąć można, że są nimi procesy związane z osiąganiem celów²¹, w których oprócz aktorów publicznych występują obywatele jako podmioty współkształtujące sposoby osiągania celów publicznych oraz ich adresaci. W prawie polskim mianem polityk publicznych określić można wszelkie plany, programy o charakterze strategicznym i wykonawczym, ogólne i dziedzinowe opracowywane na szczeblu krajowym. Każde z nich poprzedzone muszą być konsultacjami społecznymi, w wyniku których treści polityk mogą ulegać przeobrażeniom.

W odniesieniu do administracji lokalnej podstawy prawne kształtowania treści decyzji publicznych odzwierciedlają przepisy ustrojowe przewidujące prowadzenie konsultacji²². W każdej z nich przewiduje się prowadzenie konsultacji obligatoryjnych, gdy dokonana ma być zmiana granic terytorium jednostki, podział lub łączenie terytorium, zmiana nazwy i zmiana siedziby władz oraz fakultatywnych. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do podjęcia aktu prawa miejscowego w sprawach procedury konsultacyjnej na ich terenie. Poza wskazanym przykładem w systemie polskiego prawa administracyjnego można odnaleźć także inne²³.

Szczególnym przykładem procedury konsultacyjnej będącej odzwierciedleniem udziału jednostek w kreowaniu decyzji publicznej jest budżet obywatelski.

¹⁹ *Quality of Public Administration, A Toolbox for Practitioners 2015*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/quality-public-administration-toolbox-practitioners> [dostęp 15.04.2024].

²⁰ W.N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall 1981, s. 7-33.

²¹ E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, *Routledge Handbook of Public Policy*, New York 2012, s. 3-17.

²² Mowa tutaj o wskazanych wcześniej ustawach: u.s.g., u.s.p. i u.s.w.

²³ Są to rozliczne regulacje odnoszące się do zadań publicznych, jak np. art. 8a u.p.z.p., czy też ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485 ze zm., art. 6.

Jego tworzenie przewidują wspomniane już przepisy ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego²⁴. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu jednostki, samodzielnie określając kierunki wydatkowania środków finansowych na wybrane przez siebie zadanie, które, po jego wskazaniu, uwzględniane jest w uchwale budżetowej. Organ stanowiący w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Szczegółowa procedura opracowywania budżetu obywatelskiego jest kształtowana na podstawie aktu prawa miejscowego, w którym w dowolny sposób mogą być określone wymogi dotyczące uprawnionych do udziału w tych konsultacjach, sposób zgłaszania zadań, kryteria oceny ich zasadności oraz kryteria wyłaniania priorytetowych zadań, niemniej ostateczna treść tej decyzji determinowana jest wolą biorących udział w określeniu zakresu przedmiotowego budżetu obywatelskiego i jako taka musi być przez władze uwzględniona.

2. Instrumenty udziału podmiotów zbiorowych na przykładzie organizacji pozarządowych

Poza wskazanymi wybranymi instrumentami oddziaływania jednostki warto wskazać szczególne rozwiązania odnoszące się do organizacji obywatelskich. Ich funkcjonowanie i działalność gwarantowane są konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego. Zasadę tę wyprowadzić można z wolności tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji²⁵. Jednocześnie na państwo nakłada się obowiązek stworzenia warunków umożliwiających im realizację ich celów organizacyjnych. Zakres podmiotowy organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie ma charakteru zamkniętego²⁶. Organizacje te cechuje trwałość, określony poziom zorganizowania, dobrowolność i niezależność, działanie na rzecz interesu partykularnego i zbiorowego z możliwością oddziaływania na rozstrzygnięcia władz publicznych, zdolność do wykonywania zadań pożytku publicznego oraz określona i nieprzekraczalna granica ich oddziaływania na bezpośrednie wykonywanie władzy publicznej²⁷.

²⁴ Art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. oraz art. 10a u.s.w.

²⁵ Art. 12 Konstytucji RP.

²⁶ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX.

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 70; szerzej L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

Najbardziej znaną formą organizacyjną społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pozarządowe. Ich udział w sferze administracji publicznej został poddany kompleksowej regulacji w u.d.p.p.w., która kształtuje zasady i obowiązek stałej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Jej regulacje przewidują następujące formy współpracy:

- zlecanie zadań z udzieleniem dotacji,
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności w celu ich harmonizowania,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych, w tym aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji oraz projektów aktów normatywnych dotyczących zadań publicznych w sferze pożytku publicznego,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym,
- umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej oraz umowy partnerskie²⁸.

Ustawa przewiduje obligatoryjne konsultacje rocznych programów współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi²⁹. Konsultacjom poddawane też muszą być programy współpracy przyjmowane przez organy administracji rządowej³⁰.

Odnosząc się do udziału organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych podejmowanych przez administrację publiczną, stwierdzić należy, iż znaczącą rolę mogą odgrywać zespoły doradczo-inicjatywne oraz rady pożytku publicznego. Co do zasady tworzenie zespołów nie ma charakteru obligatoryjnego, zaś rady pożytku publicznego na szczeblu lokalnym muszą być powołane przy organach wykonawczych samorządu terytorialnego, jeśli z wnioskiem o ich utworzenie zwróci się uprawniona liczba organizacji pozarządowych³¹. Co ciekawe, ustawa wprowadza obowiązek zachowania parytetu w ustalaniu składu osobowego rad pożytku publicznego, co najmniej połowę członków muszą stanowić przedstawiciele organizacji pozarządowych działających na terenie danego organu. Do podstawowych zadań rad pożytku publicznego jako ciał opiniotwórczo-doradczych należy wyrażanie opinii: o projektach uchwał i aktów prawa dotyczących działalności organizacji pozarządowych, o zadaniach publicznych zlecanych organizacjom pozarządowym oraz o ich standardach, a także o projekcie dokumentów strategicznych (województw, powiatów, gmin).

²⁸ Art. 5 ust. 2 u.d.p.p.w.

²⁹ Art. 5a u.d.p.p.w.

³⁰ Art. 5b u.d.p.p.w.

³¹ Art. 41a i 41e u.d.p.p.w.

Jak zostało wcześniej zaznaczone, regulacje u.d.p.p.w. przewidują prowadzenie współpracy przez organy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, która powinna mieć ciągły i obowiązkowy charakter, przy czym faktycznie realizowane formy współpracy (poza wyjątkami) są następstwem woli obu zaangażowanych stron.

Podsumowanie

Wpływ jednostek i ich zbiorowości na władze w postaci kształtowania obsady personalnej niektórych organów administracji, jak też w postaci współkształtowania treści projektów aktów normatywnych czy aktów planowania, a w końcu określania sposobu realizacji zadań publicznych, którego możliwość potwierdzają rozliczne regulacje prawne, jest niewątpliwie odzwierciedleniem założeń demokratyzmu. Przyjmuje on różne formy, począwszy od decyzji o obsadzie organów stanowiących w jednostkach samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego gminy, poprzez możliwość wyrażania opinii o projektach decyzji w sprawach publicznych, jak ma to miejsce w odniesieniu do wszelkiego rodzaju przewidzianych prawem konsultacji, aż do współudziału w kreowaniu rozstrzygnięć w ramach referendów. Wpływ obywateli na władze ma różne natężenie, od niewiążących tę władzę form o doradczym charakterze, do stanowisk obligujących władzę do zastosowania konkretnego, wyrażonego przez jednostki stanowiska. Wydaje się, że bez względu na konkretną formę zastosowanie każdej z nich wypełnia znamiona współadministrowania, które co do zasady oznacza włączenie w procesy administrowania jednostek i podmiotów administrowanych po to, aby zwiększać zbieżność treści decyzji publicznych z oczekiwaniami społecznymi, czy też odzwierciedlać określone potrzeby i tendencje. Nawet najlepiej przygotowany administrator nie jest w stanie przecież jednostronnie przewidzieć zapotrzebowania społecznego na określone działania, co potwierdza model racjonalnego decydowania. Podjęcie przez administrację publiczną określonej prawnie formy włączenia jednostki lub zbiorowości w jej działania można uznać za warunek racjonalności rozstrzygnięć. Pamiętać jednak należy, iż nawet w przypadku funkcjonowania w obrocie prawnym wielu instrumentów umożliwiających jednostkom i ich zrzeszeniom wzięcie udziału w procesach administrowania fakt ich skuteczności zależeć będzie od aktywności tych ostatnich. Aktywność ta może być pobudzana przez administrację publiczną, ale też przez wspomniane organizacje pozarządowe poprzez edukację obywatelską, co w aktualnych warunkach administrowania wydaje się być warunkiem koniecznej odbudowy zaufania obywateli do państwa i jego instytucji.