

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

**Sebastian Gajewski, *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*,
Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2017, ss. 256,
ISBN 978-83-235-2604-9.**

Prezentowana monografia autorstwa Sebastiana Gajewskiego jest bez wątpienia pierwszą w polskiej literaturze prawa administracyjnego i nauki o administracji propozycją opisu i analizy zjawiska programów rządowych jako instrumentu planowania i zarządzania w administracji publicznej. Jej przedmiotem jest bowiem analiza teoretycznych i prawnych problemów związanych z planowaniem w administracji publicznej, zwłaszcza rządowej, dokonana na podstawie badań empirycznych przeprowadzonych przez autora oraz uzupełniona obszernym omówieniem programów rządowych ustanawianych przez Radę Ministrów.

Autor w niezwykle ciekawym i obszernym wstępie, liczącym jedenaście stron, uzasadnia pobudki, jakimi kierował się przy wyborze – dotychczas, jak się wydaje, dosyć osobliwego – tematu. Już na początku stwierdza, powołując się na liczne głosy doktryny, że „[w] literaturze przedmiotu wśród tendencji typowych dla współczesnej administracji publicznej wskazuje się wzrost znaczenia planowania i pojawianie się nowych, różnorodnych form jego prowadzenia” (s. 9). Stanowisko to odnosi zarówno do praktyki działania poszczególnych podmiotów administrujących, jak i regulacji prawnych ich dotyczących, jednocześnie zauważając istotną trudność w dokonywaniu opisu i analizy zjawisk składających się na działalność administracji publicznej we wspomnianym obszarze. W mniemaniu autora problem ten można wiązać z podnoszoną w doktrynie nieadekwatnością klasycznej siatki pojęciowej nauk prawnoadministracyjnych do różnych zjawisk i procesów zachodzących we współczesnej rzeczywistości administracyjnej. Mało tego, jak podkreśla się w literaturze, wskutek przemian zachodzących obecnie w administracji publicznej, w tym przede wszystkim włączania w jej struktury podmiotów prywatnych, a także publicznych o szczególnym, niezależnym statusie, tradycyjne pojęcia opisujące aparat administracyjny i występujące w nim relacje albo stają się nieaktualne, albo nabierają nowego znaczenia. Taki stan rzeczy stanowi zatem istotne wyzwanie dla nauki prawa administracyjnego oraz nauki o administracji publicznej.

Przedmiotem opracowania są programy rządowe, czyli ustanawiane przez Radę Ministrów akty określające sposób wykonywania pewnych zadań publicznych lub ich grup ze wskazaniem kwoty i trybu ich finansowania ze środków przewidzianych w budżecie państwa – określanych mianem programów rządowych, narodowych programów czy programów wieloletnich. W tej grupie mieszczą się także tzw. programy inwestycyjne, czyli dokumenty planistyczne, które koncentrują się na wskazaniu sposobu realizacji i finansowania konkretnych inwestycji finansowanych z budżetu państwa; biorąc jednak pod uwagę zauważalną odrębność tych aktów od pozostałych programów rządowych, wyłączono je z dalszych rozważań.

Omawiane w książce programy rządowe to dokumenty niemające generalnej, odrębnej regulacji normatywnej. Stają się one wszakże jedną z bardziej istotnych kategorii aktów planowania, którymi posługuje się obecnie Rada Ministrów w swojej działalności. Pozwala to kwalifikować je jako kategorię zjawisk administracyjnych, czyli pewnych działań podejmowanych przez administrację publiczną w sferze jej zadań i kompetencji, które wywołują określoną zmianę w rzeczywistości. Programy rządowe jako grupa zostały wyodrębnione empirycznie spośród różnych aktów planowania wydawanych i realizowanych przez administrację publiczną. Jednocześnie – biorąc pod uwagę, że nie są one przedmiotem ogólnej regulacji ze strony ustawodawcy – można je zaliczać do działań administracji publicznej nieuregulowanych w sposób wyczerpujący normami prawa.

Taki stan rzeczy, zdaniem autora, determinuje hipotezy przyjęte jako punkt wyjścia omawianej monografii oraz zastosowane w niej podejście badawcze: „[p]odstawową hipotezą pracy jest twierdzenie, że rozumiane w przedstawiony sposób programy rządowe stanowią na tyle jednorodną grupę zjawisk administracyjnych, że jest możliwe i zasadne – mimo pewnych różnic między nimi – wyodrębnienie ich jako grupy, łączny opis i analiza. Wskazują na to przyjmowane dla tych dokumentów nazwy, forma prawna ich ustanawiania, treść oraz realizowane za ich pośrednictwem cele. Drugą hipotezą głosi zaś, że programy rządowe jako pewna kategoria działań administracji publicznej wpisują się w obecnie zachodzący proces jej przemian, a zatem, że zarówno ich pojawienie się w praktyce administracyjnej, jak i skala (intensywność) stosowania powiązane są bezpośrednio z dokonującymi się współcześnie przekształceniami struktur administracji publicznej oraz trendami teoretycznymi, które je inspirują” (s. 14). Na uwagę zasługują także cele, jakie stawia autor przed swoim opracowaniem: (1) zrekonstruowanie na podstawie dorobku doktryny prawa administracyjnego i nauki o administracji publicznej podstawowej siatki pojęciowej niezbędnej do przeprowadzenia opisu i analizy programów rządowych ujmowanych jako kategoria aktów planowania; (2) podjęcie próby wskazania prawnych i teoretycznych uwarunkowań wzrostu znaczenia planowania w administracji publicznej; (3) dokonanie szczegółowego opisu i analizy charakteru prawnego programów rządowych jako aktów planowania – mowa tu w szczególności o przebadaniu ich struktury treściowej oraz ram prawnych, w których są one ustanawiane, a następnie realizowane.

Przedstawione cele badawcze zdeterminowały zastosowane w opracowaniu dwie zasadnicze metody badawcze: empiryczną oraz formalno-dogmatyczną. Pierwsza z nich posłużyła do wyodrębnienia programów rządowych jako grupy aktów planowania ustanawianych i realizowanych przez organy administracji publicznej

w celu zbadania tych dokumentów planistycznych i dokonania ich opisu. W tym zakresie wykorzystano poszczególne dokumenty planistyczne wydawane przez Radę Ministrów, określane mianem programów rządowych, narodowych programów czy programów wieloletnich, a także niektóre akty związane z procesem ich wykonywania. Za pomocą metody empirycznej zbadano również informacje o wynikach kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a odnoszących się do wdrażania programów rządowych. Z kolei z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej dokonano analizy obowiązujących przepisów tworzących ramy prawne ustanawiania i realizacji programów rządowych, badając w szczególności regulacje zawarte w Konstytucji RP, ustawie o Radzie Ministrów, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ustawie o finansach publicznych, ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju czy Kodeksie postępowania administracyjnego. W miarę potrzeby dokonano również analizy innych aktów normatywnych, zwłaszcza tych zawierających upoważnienia do wydawania dokumentów planistycznych. Stosownie do dyrektyw składających się na tę metodę zbadano również poglądy doktryny prawa administracyjnego i nauki o administracji publicznej oraz – w ograniczonym stopniu – stanowiska obecne w literaturze z zakresu nauki o zarządzaniu. Uwzględniono pozycje dotyczące problemów omawianych w opracowaniu powstałe po 1989 r. oraz w okresie Polskiej Ludowej. W pracy nie posłużono się metodą prawno-porównawczą, co należy zaaprobować, a stanowi to, zdaniem autora, konsekwencję zarówno wyboru przedmiotu opracowania, jak i przyjętego w nim podejścia badawczego.

Monografia składa się ze wstępu, czterech rozdziałów uwieńczonych uwagami końcowymi oraz zakończenia. W rozdziale pierwszym zawierającym teoretyczne zagadnienia planowania w administracji publicznej podjęto próbę ich scharakteryzowania. W tym celu omówiono pojęcie planowania przy okazji rozważań o możliwości ujmowania go jako odrębnej funkcji administracji, a następnie przeanalizowano jego związki z podstawowymi pojęciami teoretycznymi nauki prawa administracyjnego, które mogą posłużyć do opisu różnych zjawisk z tego zakresu. Przebadano w szczególności kategorię koordynacji, kierownictwa oraz polityki administracyjnej, dokonując charakterystyki różnych jej ujęć. W kolejnej części tego rozdziału poddano zaś analizie znaczenie planowania w różnych modelach administracji publicznej wyrastających z prądów teoretycznych odnoszących się do zarządzania jej aparatem. Omówione zostały tu takie zagadnienia, jak administracja weberowska, nowe zarządzanie publiczne czy *public governance*. Jak podnosi autor, „[w] podsumowaniu prowadzonych w tym rozdziale rozważań dokonano ogólnej charakterystyki planowania w zależności od sposobu organizacji aparatu administracyjnego, a ponadto wskazano zjawiska z zakresu ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, które stanowią determinanty planowania w administracji publicznej” (s. 18). Rozdział drugi obejmuje pojęcie i klasyfikację aktów planowania. Autor dokonuje szczegółowej analizy pojęcia aktów planowania, badając jego relacje do zbliżonych wypowiedzi organów administracji publicznej, takich jak prognozy, oraz odnosząc akty planowania do takich konstrukcji teoretycznych znanych nauce prawa administracyjnego, jak prawna forma działania administracji, metoda administrowania, prawny instrument zarządzania. Ponadto w rozdziale wyodrębniono kategorie aktów planowania, biorąc pod uwagę kryterium nazwy

stosowanej przez wydające je organy administracji publicznej lub ustawodawcę. Na tej podstawie autor wyróżnia następujące rodzaje aktów planowania: politykę, strategie i programy. Spośród jego licznych uwag wypada zaś przywołać tę, że „[w] rezultacie ustalono sposób wyodrębnienia aktów planowania jako grupy wypowiedzi organów administracji publicznej i jego konsekwencje, a także wskazano czynniki różnicujące poszczególne dokumenty składające się na tę kategorię” (s. 18).

Kolejny, trzeci rozdział stanowi szczegółową rekonstrukcję pojęcia, cech i charakteru prawnego programów rządowych, przy czym – jak podnosi twórca – punktem wyjścia tych rozważań jest analiza ustrojowych uwarunkowań planowania w administracji rządowej. Dla potrzeb analizy pojęcia, cech i funkcji programów rządowych jako aktów planowania badaniami objęto takie zagadnienia, jak: podstawa prawna programów rządowych; ich struktura treściowa; charakter wypowiedzi, które się na nie składają; mechanizm realizacji tych dokumentów oraz ich funkcje. Niezbędne dla poczynionych badań było także wykazanie związków (relacji) programów rządowych z różnymi instytucjami i konstrukcjami prawnymi przewidzianymi przez obowiązujący porządek prawny. Z tych przyczyn rozważono możliwość zaliczenia ich do poszczególnych prawnych form działania administracji, a w dalszej kolejności – do kategorii przewidzianych w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. Autor poddaje także wnikliwej analizie relacje przedmiotowych programów z instytucją wieloletnich programów finansowych oraz programów rozwoju. W uzupełnieniu tych rozważań odniesiono się do programów rządowych w świetle ustaleń nauki o zarządzaniu. Zgodnie z założeniem autora w efekcie prowadzonych w tym rozdziale analiz wskazano cechy, które przesądzają o istocie tych dokumentów i widocznie odróżniają je od innych aktów planowania wydawanych przez organy administracji publicznej.

W ostatnim, czwartym rozdziale skrupulatnie omówiono wybrane szczegółowe zagadnienia ustanawiania i realizacji programów rządowych. W realizacji tego celu autor w kolejnych podrozdziałach przebadął trzy grupy tego rodzaju problemów, do których zaliczył: (1) związki między ustanawianiem i realizacją programów rządowych a pozycją prawną jednostek samorządu terytorialnego, (2) regulację prawną trybu i formy udzielania dofinansowania w ramach programów rządowych oraz (3) prawne uwarunkowania skuteczności tych dokumentów planistycznych. Taka całościowa analiza, obejmująca szeroki wachlarz aspektów: administracyjnoprawnych, konstytucyjnych, prawnofinansowych i procesowych, posłużyła do weryfikacji stanowiska autora, zgodnie z którym programy rządowe jako akty planowania nie stanowią odrębnej instytucji prawnej. Dywagacje te wykorzystano także do przeprowadzenia oceny zgodności praktyki ustanawiania i realizacji programów rządowych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego.

W zakończeniu podjęto próbę weryfikacji hipotez stanowiących punkt wyjścia omawianej monografii. Rozważono także zagadnienie przystawalności obecnej w doktrynie siatki pojęciowej odnoszącej się do struktury i organizacji aparatu administracyjnego oraz do opisu i analizy programów rządowych, podejmując próbę osadzenia owego zjawiska w zachodzących współcześnie w administracji publicznej procesach i sformułowania na tym tle oceny.

Prezentowana praca zawiera ponadto dwa istotne elementy. Pierwszy z nich to rozbudowana bibliografia, którą tworzą cztery części oznaczone literami:

(A) piśmiennictwo; (B) szeroki potrójny wykaz powołanych umów międzynarodowych, ustaw i rozporządzeń; (C) wykaz orzeczeń oraz dokumentów planistycznych stanowiących podstawę rozważań dotyczących programów rządowych; (D) wykaz innych aktów planowania. Drugi element to podsumowanie zredagowane w języku angielskim (*Summary*).

Monografia kierowana jest do szerokiego grona adresatów. Wśród potencjalnych czytelników nie powinno zabraknąć zarówno osób zajmujących się zawodowo prawem i postępowaniem administracyjnym oraz nauką o administracji publicznej, jak i studentów prawa, administracji oraz zarządzania. Wypada także wskazać, że analizowana książka okaże się równie pomocna i cenna dla pracowników administracji rządowej, zwłaszcza tych, którzy odpowiadają za przygotowywanie i wdrażanie programów będących przedmiotem rozważań autora.

Paulina Jankowska

DOI: 10.14746/spp.2018.1.21.9