

AGATA BARCZEWSKA–DZIOBEK

WPLYW KONCEPCJI *GOOD GOVERNANCE*
NA SPOSÓB DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE
– ZARYS PROBLEMATYKI

WPROWADZENIE

Zauważyć można, iż współczesne prawo administracyjne jako zespół norm nadających kształt organizacyjny oraz wskazujących sposób działania administracji publicznej, zdeterminowane jest przede wszystkim kształtem ustrojowym państwa oraz zasadami wynikającymi z Konstytucji. Powoduje to, iż z jednej strony aktualny typ i forma państwa przesądza o ustawowym modelu administracji publicznej, ale też nie wyklucza to z drugiej strony możliwości oddziaływania nań postulatów formułowanych przez naukę wobec ustawodawcy, który dokonuje w ślad za tym przekształcenia przepisów określających formy organizacyjne oraz działania administracji, które mieszczą się w przyjętych ramach ustrojowych, np. w ramach pojęcia demokratycznego państwa prawnego¹. Wśród nich znaczenia nabierają także inne postulaty (np. formułowane przez naukę administracji, w ramach której rozważane są oddziaływania pozanormatywnych czynników kształtujących administrację publiczną), które pełnią pierwotną rolę dla stanowionych przepisów prawnych, bowiem przesądzają o przyjęciu do systemu prawnego ok-

Dr AGATA BARCZEWSKA–DZIOBEK – Kierownik Zakładu Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, ul. Grunwaldzka 13, 35-068 Rzeszów; e-mail: agatadziobek@univ.rzeszow.pl

¹ A. MIĘTEK, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Dialogi Polityczne” 11 (2009), s. 77-78 i wskazana tam literatura; E. KOSIERADZKA, M. ZDYB, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, „Studia Iuridica Lublinensia” Vol. XXV, 1 (2016), s. 83-84 i s. 92.

reślonych założeń teoretycznych *ex ante*², albo w sposób wtórny oddziałując na zmiany rzeczywistego funkcjonowania administracji przyczyniają się do wprowadzenia ich w system prawa powszechnego. Skutkuje to nadaniem rangi normatywnej postulatowi, niejako *ex post*³. Niewątpliwie, wśród takich pozanormatywnych czynników, o ideologicznym charakterze, które wykazują silne i trwałe oddziaływanie na administrację publiczną znajduje się koncepcja „good governance”, która znajduje dalsze rozwinięcie na płaszczyźnie ustrojowego, materialnego oraz procesowego prawa administracyjnego.

GENEZA I ZNACZENIE POJĘCIA *GOOD GOVERNANCE*

Zauważalne problemy wynikające z niedostatków funkcjonowania i skuteczności działania zorganizowanych struktur administracyjnych, będących emanacją państwa służącego jego obywatelom, stały się przyczyną poszukiwania kierunków. Potrzeby zmiany dostrzeżone zostały w dobie kryzysów ogólnoświatowych, kiedy to w latach dziewięćdziesiątych XX w., na forum organizacji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, pojawiła się koncepcja efektywnego zarządzania sprawami publicznymi, którego istotą było osiągnięcie przez administrację publiczną sprawności w wymiarze ekonomicznym⁴ wraz z jednoczesnym zerwaniem z dotychczasowym modelem organizacyjnym⁵.

² Chociażby przyjęcie założeń udziału obywateli w procesach administrowania odzwierciedlonych w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, która ostatecznie nie została poddana dalszym pracom legislacyjnym ze względu na krytykę proponowanej wielości form prawnych.

³ Np. działanie określonych norm etycznych w kulturze administrowania przyjmować może z czasem postać norm prawnych prawa powszechnie obowiązującego, jak w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1889, art. 76-78, w której znalazły odzwierciedlenie normy moralne i etyczne objęte Zarządzeniem nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M. P. Nr 46, poz. 683 (aktualnie nieobowiązujące).

⁴ H. IZDEBSKI, *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie*, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa: Wydział Prawa i Administracji UW, Biuro Informacji Rady Europy 2007, s. 15-17.

⁵ K. KULAK-KRZYŚIAK, *W poszukiwaniu skuteczności działania administracji. Współczesna forma menedżerskiego podejścia do administracji publicznej – New Public Management*, [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2014, s. 154.

I jakkolwiek o tej koncepcji wyrażać należy się w czasie przeszłym, ze względu na jej krytykę i niemożność dostosowania do realiów administracji publicznej w wielu krajach ze względu chociażby na różnice pojęciowe i fakt determinacji prawnej⁶, to zauważyć można jej oddziaływanie na wykształcenie się na płaszczyźnie administracji publicznej idei *good governance*. Zakłada się tutaj, iż administracja publiczna dążąc do bardziej efektywnego działania, winna jako organizacja funkcjonować w powiązaniu z własnym otoczeniem, tj. winna otwierać się na podmioty (obywateli i przedsiębiorców), do służenia którym została powołana. Stąd owo otwarcie oznaczać powinno większą dbałość o zaspokajanie potrzeb tychże⁷.

Koncepcja ta wyraża postulat „dobrego rządzenia”, które traktowane jako pojęcie podlegało różnym interpretacjom i definiowaniu⁸. Samo pojęcie „good governance” jest trudne do przetłumaczenia i zdefiniowania, stąd też można dokonywać prób jego wyjaśnienia odwołując się do etymologii, bądź podejmować próbę wskazania jego istoty. Pierwsza z interpretacji opiera się na odwołaniu do terminu *governance*, który utożsamiany jest z „rządzeniem”. Ono także może być rozumiane niejednoznacznie. *Governance* oznaczać może „zarządzanie złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów”⁹ lub też rozumiane może być jako „proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w których centralne miejsce nie musi należeć do organu administracji publicznej”¹⁰. Jak zauważa G. Krawiec, w literaturze można odnaleźć „trzy obszary governance: corporate governance, public governance i good governene”¹¹, przy czym znaczenie terminu *good governance* utożsamiane jest

⁶ Por. A. BŁAŚ, *Administracja publiczna a gospodarka rynkowa*, [w:] *Współczesne problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2005, s. 74 n.

⁷ W. RUDOLF, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica” 245 (2010), s. 74.

⁸ H. IZDEBSKI, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nielicki [i in.], Warszawa: Wydawnictwo Liber 2010, s. 12.

⁹ TENŻE, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 1 (2007), s. 15.

¹⁰ J. SUPERNAT, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzania*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2009, s. 139.

¹¹ G. KRAWIEC, *Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa: Difin 2014, s. 16.

z definicją przyjętą w 1992 r. przez Bank Światowy. *Good governance* oznacza „przewidywalny, otwarty i oświecony (przejrzysty) sposób tworzenia polityk publicznych; biurokrację nasyconą etosem zawodowym, władzę wykonawczą rozliczaną z działań; silne społeczeństwo obywatelskie partycypujące w sprawach publicznych, przy założeniu, że wszyscy przestrzegają zasad państwa prawa”¹². A zatem, przez dobre rządzenie określony został sposób i pożądane efekty sprawowania władzy. W odniesieniu do administracji publicznej oznacza ono jej zdolność do realizacji zadań publicznych mierzoną profesjonalizmem oraz odpowiedzialnością, a w odniesieniu do społeczeństwa oznacza jego zdolność i prawo uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych. *Good governance* w tym ujęciu odnosi się do sposobu urzeczywistnienia władzy w procesie kierowania rozwojem ekonomicznym i społecznym. Sposób realizacji władzy określony został poprzez wskazanie charakterystycznych jej cech: prowadzenie otwartej i prorozwojowej polityki, profesjonalna administracja, działanie dla dobra publicznego, istnienie zasad prawa, transparentność procesów (zwłaszcza decyzyjnych) i obecność silnego społeczeństwa obywatelskiego¹³. Z istnieniem „systemu good governance”, jako egzemplifikacji sposobu wykonywania władzy, łączą się także określone w dokumentach źródłowych zasady dobrego rządzenia¹⁴. Odnoszą się one do procesów decyzyjnych i implementacyjnych w sektorze publicznym i wpływają na przeobrażenia sposobu działania organów administracji publicznej, który ze względu na istniejące rozbieżności wymaga przekształcenia w takim kierunku, aby podniesiona została ranga uczestnictwa obywateli w decyzjach podejmowanych tak na szczeblu unijnym, jak również narodowym¹⁵. Włączenie to odzwierciedlać ma postulat demokratyzacji, która oznacza zdolność administracji publicznej do włączania w prace administracyjne obywateli, organizacji społecznych

¹² *World Bank Governance, The World Bank's Experience*, Washington: World Bank 1994, s. 7, [w:] <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf> [dostęp: 31.08.2018].

¹³ G. SCHÖLER, C. WALTHER: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bertelsmann Foundation 2003, s. 13, cyt. za A. PODGÓRNIĄK-KRZYKACZ, *Dobre rządzenie w teorii i praktyce strategicznego zarządzania w teorii i praktyce*, „Studia Ekonomiczne” 169 (2013), s. 169.

¹⁴ Chociażby przyjęte w Białej Księdze „European Governance” zasady: otwartości, partycypacji, odpowiedzialności, efektywności, koherentności ustanowione w celu stworzenia wspólnego dla państw członkowskich Unii Europejskiej mechanizmu kształtowania i realizacji polityki spójności, EUROPEAN GOVERNANCE, *A White Paper*, Bruksela 25 lipca 2001 r., COM (2001), Dz. Urz. UE C 287 z 12.10.2001 r.

¹⁵ M. DĘBICKI, A. JAXA-DĘBICKA, *W poszukiwaniu good governance*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2009, s. 199-200.

i pozarządowych na zasadach odpowiedniej reprezentatywności. Ten aspekt *good governance* odnosi się do zapewnienia konsensusu społecznego, jak też rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami¹⁶. W konsekwencji doprowadza to do kształtowania się nowych konstrukcji prawnych promujących zwiększenie udziału obywateli – partycypację - w identyfikacji potrzeb oraz projektowaniu decyzji w sferach publicznych. Służyć to ma realizacji postulatu współuczestnictwa jednostek i grup społecznych oraz ich reprezentacji w procesach administrowania, który ma na celu podniesienie poziomu zaufania do instytucji publicznych z jednej strony, z drugiej służyć ma kształtowaniu kultury dialogu i współdziałania w miejsce jednostronnych, autorytarnych rozstrzygnięć.

PARTYCYPACJA JAKO WYMIAR *GOOD GOVERNANCE*

Sama partycypacja jako pojęcie zbiorczo określające udział obywateli we władzy publicznej jest przedmiotem wielu rozważań na gruncie literatury przedmiotu, podejmowanych w ostatnim czasie¹⁷. W zależności od przyjmowanej perspektywy badawczej zauważa się szeroki jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, chociaż najczęściej kojarzona jest ona z udziałem społecznym w decyzjach podejmowanych przez organy administracji w celu realizacji interesu ogólnego¹⁸. I tak rozpatrywać można ją w kontekście decyzji prawotwórczych¹⁹, tj. decyzji, które przedmiotowo odnoszą się do stanowienia przepisów prawnych prawa powszechnie obowiązującego, na etapie formułowania projektów aktów normatywnych stanowionych później na wszystkich szczeblach władzy – począwszy od centralnego²⁰, aż do najniższego szczebla – samorządu gminnego²¹. Rozpatrywać można ją

¹⁶ *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, Dokument Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2009, s. 7.

¹⁷ T. KAŹMIERCZAK, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa: Wydawnictwo ISP 2011, s. 83-84.

¹⁸ M. STEFANIUK, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2009, s. 409; K. OSTASZEWSKI, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć publicznych*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2013, s. 18; I. NIŹNIK-DOBOSZ, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2014, s. 28.

¹⁹ Por. klasyfikacje decyzji podejmowanych przez organy administracji publicznej zaproponowane przez M. Zdyba, który przyjmując jako kryterium podziału decyzji ich stosunek do prawa, wyróżnił decyzje prawne i faktyczne, szerzej: M. ZDYB, *Istota decyzji*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, s. 142-152.

²⁰ Instytucje prawne udziału obywateli w procesie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego przewidują odpowiednio przepisy: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr

również w odniesieniu do tzw. polityk publicznych, decyzji które przedmiotowo odnoszą się do formułowania celów i kierunków działania organów administracji publicznej i nie mają charakteru aktów prawa powszechnie obowiązującego²², w doktrynie prawa administracyjnego traktowane są jako akty planowania²³.

Partycypację rozpatrywać można również w odniesieniu do form prawnych, w jakich może być realizowane prawo do udziału obywateli w działaniach władzy. Wychodząc od tych form, które pozwalają realizować uczestnictwo w najmniejszym stopniu, poprzez formy pośrednie, aż do takich, w których następuje najbardziej pełny udział, odznaczający się największym stopniem wpływu na treść decyzji normatywnych i polityk publicznych, zaobserwować można swoistą drabinę partycypacyjną²⁴. Na jej najniższym szczeblu znajdują się działania jednostronne administracji, których istotą jest przekazywanie informacji o podejmowanych działaniach, ewentualnie także o planach tychże działań, w tym odnoszących się do przyszłych regulacji, bez możliwości interakcji ze strony obywateli. Kolejny poziom tworzą konsultacje publiczne i społeczne (taka terminologia stosowana jest w obowiązujących przepisach), będące formą zasięgnięcia opinii co do sformułowanego przez organ administracji projektu (czy to aktu normatywnego, czy też innego programu bądź dokumentu strategicznego). Kolejno forma współ-

211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011 r., art. 2; ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm., art. 2; ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2015 r., poz. 318 z późn. zm., art. 2; uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. z 2016 r., poz. 1006 z późn. zm., rozdział 3.

²¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 400 z późn. zm., art. 2.

²² Z. DUNIEWSKA, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15-16 listopada 2005*, praca zbiorowa, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwo „Dom Organizatora” 2005, s. 142.

²³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm., art. 1, ust. 1, pkt 11; ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1867, art. 2, ust. 1; ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2017 r., poz. 1023 z późn. zm., art. 3, ust. 1 i 2; ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz. U. poz. 1705, art. 4, ust. 2; ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 z późn. zm., art. 16b; ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm., art. 1, ust. 1.

²⁴ J. ROKICKI, *Konsultacje społeczne (ujęcie procesualne)*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Humanitas 2016, s. 81.

działania, w wyniku której wypracowany zostaje w drodze dialogu i konsensusu wspólny projekt rozstrzygnięcia w sprawach publicznie istotnych, czego przykładem mogą być funkcjonujące w ramach struktur administracji publicznej organy opiniodawczo-doradcze, w których składzie znajdują się oprócz przedstawicieli administracji również przedstawiciele podmiotów społecznych²⁵. Występują również formy współdecydowania, gdzie treść rozstrzygnięcia sprawy publicznej uwarunkowana jest od woli biorących udział. Na ostatnim szczeblu znajdują się formy współadministrowania, w których udział obywateli we władzy realizowany jest nie tylko w odniesieniu do projektu decyzji normatywnej bądź publicznej, ale obejmuje on także fazę jej realizacji²⁶. Do tej kategorii można dołączyć także takie formy udziału obywateli we władzy, w których uczestniczą oni w procesach wykonywania zadań publicznych²⁷ czy też ocenach działań administracji²⁸.

GOOD GOVERNANCE JAKO CZYNNIK KREUJĄCY ZMIANY SPOSOBU DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Podjmując rozważania odnoszące się do próby identyfikacji wpływu idei *good governance* na sposób działania administracji publicznej we współczesnej Polsce, w kontekście form działania administracji, które wprost odzwierciedlają oddziaływanie tej idei, zwrócić należy uwagę nie tyle na problematykę partycypacji, a raczej na pojawienie się w obrębie dotychczasowych uregulowań takich nowych form działania administracji, które z jednej strony mieściłyby się w ramach pojęcia partycypacji rozumianej jako udział obywateli we władzy, ale w szerszym

²⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz. U. poz. 1240, art. 22-24 oraz art. 47, w skład których wchodzić prócz organów administracji publicznej przedstawiciele pracodawców i pracowników; ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 125, tworzące Radę Pomocy Społecznej, w skład której wchodzić osoby reprezentujące jednostki organizacyjne pomocy społecznej, jednostki samorządu terytorialnego, wojewodów, organizacje społeczne i zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz środowiska naukowe; ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm, art. 35, powołujący Radę Działalności Pożytku Publicznego, którą tworzą przedstawiciele organów administracji rządowej i jednostek im podległych, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych.

²⁶ P. BIEŚ-SROKOSZ, *Partycypacja społeczna warunkiem dobrego rządzenia?*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, s. 36.

²⁷ M. KAMIŃSKI, *Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym*, [w:] *Zastosowanie idei public governance*, s. 81.

²⁸ Por. D. SZEŚCIŁO, *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne). Teoria i praktyka*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2 (35) 2014, s. 54-56.

znaczeniu niż dotąd, bo regulują kompleksowo także sferę udziału obywateli w wykonywaniu decyzji publicznej oraz w jej kontroli jednocześnie. Oznacza to odpowiedź na pytanie, czy spośród wielu znanych prawu form partycypacji, fragmentarycznie odnoszących się albo do przedmiotu działania administracji, albo do zakresu podmiotowego uprawnionych do udziału, fragmentarycznie także ujmujących oddziaływanie na działania administracji (czy to na konkretne decyzje, czy to w sposób incydentalny), istnieje forma w której – w myśl postulatu dobrego rządzenia – realizowany jest szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy partycypacji oraz najbardziej pełny i trwały udział? Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w uregulowaniach odnoszących się do konkretnej sfery działania administracji publicznej, w sferze planowania i realizacji polityki rozwoju regionalnego i lokalnego, która zdeterminowana jest przepisami Unii Europejskiej odnoszącymi się do polityki spójności. I tutaj, po pierwsze zaobserwować należy duży wpływ na zmianę sposobu działania administracji poprzez odejście od klasycznych funkcji administracji, na rzecz partnerskiego współdziałania organów administracji z innymi podmiotami. Dokonujące się wskutek przyjęcia na grunt prawny założeń idei *good governance* przekształcenia roli administracji od struktury władczej, pełniącej rolę regulatora życia społecznego i realizatora usług publicznych, w kierunku struktury inicjującej i organizującej współdziałanie z podmiotami spoza sektora publicznego podejmowanego na rzecz realizacji wspólnie identyfikowanych potrzeb społecznych, na rzecz ustalenia optymalnych środków zapewniających efektywne, sprawiedliwe wykonywanie zadań publicznych. Zauważane na płaszczyźnie regulacji odnoszących się do prowadzenia wspólnej polityki rozwoju w ramach Unii Europejskiej promują rozwiązania, które mogą mieć uniwersalny charakter, bowiem przynoszą zmiany powszechnie akceptowane i zrozumiałe dla społeczeństwa, podnosząc z jednej strony jakość rządów, z drugiej pogłębiając zaufanie do działań władzy publicznej – administracji. Przyczyniają się one także do zmiany perspektywy ocen administracji publicznej, która traci właściwą dla siebie i znamioną cechę władczości na rzecz form nie władczych działania, których istota polega na współdziałaniu z obywatelem z zastosowaniem form konsensualnych.

Wyrażone w przepisach unijnych stanowiących w tej sferze zasady działania: partnerstwa, włączenia społecznego i wieloszczeblowego zarządzania²⁹ skutkują

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego

przekształceniami rodzimych przepisów w takim kierunku, że dotychczasowe jednostronne rozstrzygnięcia władz publicznych w zakresie ustalania problemów społecznych i gospodarczych oraz określania sposobów ich rozwiązywania zastępowane są przez formy współdziałania angażującego z jednej strony władze ogólnokrajowe, regionalne, lokalne oraz tzw. partnerów społecznych, jak również inne podmioty o niepublicznym charakterze, w myśl unijnej definicji *governance*, która – odnosząc się do zdolności państwa do służenia obywatelom, do rządów prawa i określając sposób wykonywania funkcji publicznych i kompetencji regulacyjnych – jest jednocześnie instrumentem stabilizowania i stymulowania społeczeństwa, administrowania instytucjonalnego poprzez innowacyjne procedury podejmowania decyzji, formułowania regulacji i zasad polityki³⁰. Współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami spoza tej sfery nie jest konstrukcją nową na gruncie rodzimych przepisów, a zatem samo w sobie nie stanowi innowacyjnej formy działania administracji, bowiem znane są formy prawne o bardzo zróżnicowanym charakterze odnoszące się do angażowania obywateli, społeczeństwa i jego organizacji w działania administracji³¹. Wskazać można, iż istnieje duże rozproszenie podstaw prawnych w wielu przepisach oraz swoista mozaika form, a także fakt iż nie mają one trwałego charakteru. Istnienie zmiany

Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, preambuła pkt 11 w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 r., preambuła, pkt 31 i 32 i art. 5, ust. 6 oraz art. 42.

³⁰ J. RUSZKOWSKI, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2010, s. 257-258.

³¹ Choćby formy tzw. współpracy międzysektorowej realizowane w oparciu o przepis ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, art. 5, ust. 2, w którym wymienia się następujące formy: wzajemnego informowania o planowanym kierunkach działania, zlecenia realizacji zadań, konsultowania projektów aktów normatywnych administracji dotyczących sfery statutowej organizacji pozarządowych, konsultowania projektów aktów normatywnych administracji odnoszących się przedmiotowo do sfer zadań publicznych, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze inicjatywnym i doradczym, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, umowy partnerskiej; czy też na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 2, ust. 2, który wskazuje, iż zadania w zakresie pomocy społecznej realizowane są we współpracy, której celem jest podniesienie skuteczności działań. Szerzej: A. MIRUĆ, *Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2012, s. 54 oraz s. 64 n.; czy też na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 z późn. zm., art. 21, gdzie wskazuje się formy współpracy władz publicznych z partnerami społecznymi w ramach zadań wynikających z polityki zatrudnienia, w tym w formie partnerstwa lokalnego.

działania administracji w myśl idei *good governance*, poparte musi być argumentem, iż wśród form współdziałania istnieją takie, które zakładają trwałość i ciągłość interakcji pomiędzy współdziałającymi podmiotami oraz istnienie mechanizmu współrealizacji oraz współodpowiedzialności. Taki bowiem wydaje się być sens wskazanych powyżej zasad.

Przykładem takiego rozwiązania są przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności³², które wprost realizują założenia partnerskiego współdziałania administracji publicznej na szczeblu lokalnym, wyrażone w przepisach rozporządzenia unijnego³³ odnoszącego się do kształtowania i realizacji decyzji publicznych w ramach zadań administracji w zakresie polityki rozwoju. Przepisy te formułują podstawy dla dalszego finansowania działań znanej od 2007 r.³⁴ formy współdziałania instytucjonalnego – stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i partnerów społecznych, zwanych lokalnymi grupami działania³⁵, które odbywa się z udziałem środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na realizację programów w zakresie polityki spójności³⁶. Aktualne rozwiązania, po pierwsze, wyznaczają nowy obszar aktywności administracji lokalnej i innowacyjną formę realizacji zadania z zakresu rozwoju lokalnego. Przepisy prawne określają działania priorytetowe, których istota urzeczywistnić powinna się poprzez opracowywanie i wdrażanie lokalnych strategii działania. Są nimi: rozwój zdolności społeczności lokalnych do określania ważnych z ich punktu widzenia zadań, a w tym zdolności do analizy potrzeb i potencjału niezbędnego do wykonania przyjętych zadań, rozwój umiejętności określania celów działania oraz wskaźników ich osiągnięcia, umiejętności zarządzania projektami. Priorytetem staje się także opracowanie i stosowanie odpowiednich procedur angażowania społeczności w działania

³² Dz. U. poz. 378 z późn. zm.

³³ Mowa tutaj o rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303.2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320 [dalej cyt.: rozporządzenie skonsolidowane].

³⁴ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.

³⁵ A. BARCZEWSKA-DZIOBEK, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, s. 19-20 i s. 25-31.

³⁶ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz. U. poz. 1146 z późn. zm.

lokalne, które powinny promować mechanizmy współdziałania społeczności z lokalnymi władzami publicznymi, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz mieszkańcami w realizacji zadań³⁷.

Wskazanie właściwej dla realizacji zadań z zakresu rozwoju lokalnego formy – stowarzyszenia, w którym na szczególnych zasadach uczestniczy podmiot administracji publicznej – jednostka samorządu terytorialnego³⁸, w tym określenia dotyczące parytetu udziału reprezentantów poszczególnych sektorów – publicznego i społecznego³⁹, zwłaszcza w organach tego stowarzyszenia, zarządzie, komisji rewizyjnej oraz radzie, skutkuje powstaniem nowej formy organizacyjnej, z mocy prawa, na rzecz której zarezerwowana została realizacja konkretnego zadania publicznego. Z jednej strony charakter prawny stowarzyszenia jako osoby prawnej o przymiotach dobrowolności, samorządności, trwałości i niezarobkowym charakterze przesądza, iż zadania te będą wykonywane za jej pośrednictwem, bez względu na zmiany w składzie osobowym tworzących lokalną grupę działania, zwłaszcza, że muszą one mieć charakter otwarty.

Z drugiej strony, powiązanie organizacyjne organu administracji i innych osób, fizycznych, prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych (np. lokalny przedsiębiorca) w stowarzyszeniu i jego władzach, powoduje konieczność wewnętrznego podziału kompetencji oraz odpowiedzialności. Zatem zaobserwować można tutaj powstawanie więzi współadministrowania wyznaczonym obszarem dobra publicznego z jednoczesnym podziałem odpowiedzialności o solidarnym charakterze. Badając kwestię odpowiedzialności stowarzyszenia, zwłaszcza jego władz za działania, wskazać można dwa obszary: odpowiedzialności prawnej, objętej nadzorem z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem oraz odpowiedzialności za celowość działania ocenianą z punktu widzenia i celów statutowych

³⁷ Rozporządzenie skonsolidowane, art. 32 i 33.

³⁸ Przyjmuje się szczególny charakter członkostwa jednostki samorządu terytorialnego, która za względu na przymiot osobowości prawnej, zgodnie z regulacjami ogólnymi ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210, art. 10, ust. 3 mogłaby być jedynie członkiem wspierającym, w przypadku omawianych regulacji przewiduje się dla jednostek samorządu terytorialnego (z wyłączeniem województw) członkostwo tzw. zwykle, charakterystyczne w odniesieniu do osób fizycznych.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 103, poz. 659, zał. Wskazywało pierwotnie, iż maksymalny stopień zapewnienia reprezentatywności w organie decyzyjnym realizowany jest poprzez zapewnienie równego udziału przedstawicieli partnera publicznego, partnerów społecznych i gospodarczych, najlepiej minimum po 3 osoby. W aktualnie obowiązującym tekście tego rozporządzenia, Dz. U. z 2013 r., poz. 861, zał. Nr 2, pkt 1 wymogi pozostawiono w mocy.

i oczekiwań lokalnej społeczności. Każde z tym zagadnień może stanowić przedmiot odrębnych, pogłębionych analiz, na co nie pozwalają ramy niniejszego opracowania, ale też nie stoi to na przeszkodzie dla wyciągnięcia wniosków co do szczególnego charakteru takiej konstrukcji prawnej. Zwłaszcza, że w literaturze przedmiotu mało jest opracowań odnoszących się do kwestii administrowania jako instytucji prawa administracyjnego⁴⁰ i współadministrowania⁴¹ związanego z podziałem uprawnień i odpowiedzialności.

PODSUMOWANIE

Koncepcja *good governance* zakotwiczona w ideologii sprawnego państwa, państwa, które działa w skuteczny sposób, oddziałuje na modyfikowanie działań podmiotów administracji publicznej. Promowana jest przez instytucje międzynarodowe, w tym Unię Europejską, zwłaszcza w odniesieniu do polityki spójności, która kształtowana winna być w oparciu o zasady otwartości, partycypacji, rozliczalności, efektywności i koherencji. Przyjęcie takich założeń znajduje odzwierciedlenie w przepisach prawnych stanowiących dla państw członkowskich, co skutkuje odzwierciedleniem koncepcji dobrego rządzenia w krajowym porządku prawnym. W związku z tym, nasileniu ulegają dotychczasowe mechanizmy współdziałania oraz tworzone są innowacyjne prawne formy działania administracji publicznej, które urzeczywistniają postulaty otwartości i dialogu administracji publicznej z partnerami społecznymi (jednostkami i ich organizacjami), podnoszą efektywność działań podejmowanych przez organy administracji, poprzez obligatoryjne mechanizmy konsultacji, ale też włączenia partnerów społecznych w realizację zadań tak, aby zwiększyć legitymizację działań administracji oraz zaufanie społeczne do władzy. Prowadzi to do wyłonienia partnerskich form działania instytucjonalnego, które wśród wielości znanych form współdziałania organów administracji oraz partnerów społecznych i gospodarczych wyróżniają się trwałym charakterem, kompleksowością oraz istnieniem podziału uprawnień i odpowiedzialności.

⁴⁰ Pojęcie administrowania wprowadził na grunt prawa administracyjnego J. Starościk, wskazując na funkcje składające się na proces administrowania, realizowane w różnych formach prawnych. Zob. J. STAROŚCIK, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1977, s. 231.

⁴¹ Por. J. KORCZAK, *Współadministrowania jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, Częstochowa: Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza 2013, s. 15-17.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- EUROPEAN GOVERNANCE, A White Paper, Bruksela 25 lipca 2001 r., COM (2001), Dz. Urz. UE C 287 z 12.10.2001 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 r.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2017 r., poz. 210.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz. U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2016 r., poz. 400 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2015 r., poz. 318 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1867.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2017 r., poz. 1376 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2017 r., poz. 1889.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz. U. poz. 1146 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, Dz. U. poz. 378 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz. U. poz. 1240.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz. U. poz. 1705.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2017 r., poz. 1023 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. Nr 103, poz. 659; z 2013 r., poz. 861.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. z 2016 r., poz. 1006 z późn. zm.
- Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M. P. Nr 46, poz. 683.

LITERATURA

- BARCZEWSKA-DZIOBEK Agata: Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2012, s. 19-34.
- BIEŚ-SROKOSZ Paulina: Partycypacja społeczna warunkiem dobrego rządzenia?, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Humanitas 2016, s. 35-43.
- BŁAŚ Adam: Administracja publiczna a gospodarka rynkowa, [w:] *Współczesne problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2005, s. 73-86.
- DĘBICKI Marek, JAXA-DĘBICKA Anetta: W poszukiwaniu good governance, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2009, s. 195-204.
- DUNIEWSKA Zofia: Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15-16 listopada 2005, praca zbiorowa, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwo „Dom Organizatora”, 2005, s. 141-177.
- IZDEBSKI Hubert: Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie, [w:] *W poszukiwaniu dobrej administracji*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa: Wydział Prawa i Administracji UW, Biuro Informacji Rady Europy 2007, s. 11-22.
- IZDEBSKI Hubert: Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nielicki [i in.], Warszawa: Wydawnictwo Liber 2010, s. 11-30.
- IZDEBSKI Hubert: Od administracji publicznej do public governance, *Zarządzanie Publiczne* 1 (2007), s. 7-20.

- KAMIŃSKI Marcin: Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym, [w:] Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym, red. I. Niźnik–Dobosz, Warszawa: Difin 2014, s. 69-91.
- KAŻMIERCZAK Tomasz: Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne, [w:] O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, red. A. Olech, Warszawa: Wydawnictwo ISP 2011, s. 83-99.
- Konceptcja Good Governance – refleksje do dyskusji, Dokument Ministerstwa Rozwoju, Warszawa 2009.
- KORCZAK Jerzy: Współadministrowania jako forma ochrony praw i wolności jednostki wobec władczej ingerencji administracji publicznej, [w:] Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, red. E. Wójcicka, Częstochowa: Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza 2013, s. 12-29.
- KOSIERADZKA Edyta, ZDYB Marian: Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań, *Studia Iuridica Lublinensia* Vol. XXV, 1 (2016), s. 77-99.
- KRAWIEC Grzegorz: Założenia koncepcji good governance wobec materialnych, proceduralnych i ustrojowych zasad prawa administracyjnego, [w:] Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym, red. I. Niźnik–Dobosz, Warszawa: Difin 2014, s. 15-27.
- KUŁAK–KRZYSIAK Katarzyna: W poszukiwaniu skuteczności działania administracji. Współczesna forma menedżerskiego podejścia do administracji publicznej – New Public Management, [w:] Administracja niewładcza, red. A. Barczewska–Dziobek, K. Kłosowska–Lasek, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2014, s. 153-159.
- MIĘTEK Agata: Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Dialogi Polityczne* 11 (2009), s. 75-85.
- MIRUĆ Alina: Współdziałanie podmiotów zajmujących się pomocą społeczną, [w:] Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2012, s. 52-71.
- NIŹNIK–DOBOSZ Iwona: Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego, [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2014, s. 21-43.
- OSTASZEWSKI Kazimierz: Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć publicznych, Lublin: Wydawnictwo KUL 2013.
- PODGÓRNIAK–KRZYKACZ Aldona: Dobre rządzenie w teorii i praktyce strategicznego zarządzania w teorii i praktyce, *Studia Ekonomiczne* 169 (2013), s. 168-179.
- ROKICKI Jarosław: Konsultacje społeczne (ujęcie procesualne), [w:] Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym, red. M. Gurdek, Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Humanitas 2016, s. 79-106.
- RUDOLF Wawrzyniec: Konceptcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy, *Acta Universitatis Lodziesnis, Folia Oeconomica* 245 (2010), s. 73-82.
- RUSZKOWSKI Janusz: Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2010.

- SCHÖLER Gabriele, WALTHER Claudia: *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bertelsmann Foundation 2003.
- STAROŚCIAK Jerzy: *Prawo administracyjne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1977.
- STEFANIUK Marek: *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS 2009.
- SUPERNAT Jerzy: *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzania*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław: Wydawnictwo Kolonia Limited 2009, s. 139-146.
- SZEŚCIŁO Dawid: *Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne). Teoria i praktyka*, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 2 (35) 2014, s. 49-66.
- ZDYB Marian: *Istota decyzji*, Lublin: Wydawnictwo UMCS 1993.

WPLYW KONCEPCJI *GOOD GOVERNANCE*
NA SPOSÓB DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE
– ZARYS PROBLEMATYKI

S t r e s z c z e n i e

Koncepcja „dobrego rządzenia” odzwierciedlona w przepisach prawnych modyfikuje charakter działania podmiotów administracji publicznej. Jest ona obecnie promowana przez instytucje międzynarodowe, w tym Unię Europejską, zwłaszcza w odniesieniu do jej polityki spójności, którą należy kształtować w oparciu o zasady otwartości, partycypacji, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. W związku z tym, istniejące mechanizmy współpracy międzysektorowej ulegają modyfikacji oraz pojawiają się nowe formy organizacyjnoprawne. Spełniają one wymogi otwartości, partnerstwa i dialogu administracji publicznej z partnerami społecznymi, przez co zwiększają efektywność działań organów administracji. Wskutek konsultacji, jak też poprzez bezpośrednie włączenie partnerów społecznych w realizację zadań, podnosi się poziom zaufania społecznego i legitymizacji ulegają działania władzy.

Słowa kluczowe: współpraca; polityka spójności; partycypacja; włączenie społeczne; rozwój lokalny

THE IMPACT OF *GOOD GOVERNANCE* CONCEPT
ON THE WAY PUBLIC ADMINISTRATION OPERATES IN POLAND
– AN OUTLINE OF THE ISSUES

S u m m a r y

The concept of good governance affects the modification of activities of public administration entities. It is promoted by international institutions, including the European Union, especially with regard to cohesion policy, which should be shaped on the basis of the principles of openness, participation, accountability, effectiveness and coherence. Therefore, the existing mechanisms of cooperation are intensifying and innovative legal forms of public administration are being created. They fulfill the demands of openness and dialogue of public administration with social partners, increase the effectiveness of actions taken by administrative bodies, through obligatory mechanisms of consultation, but also the inclusion of social partners in the implementation of tasks. It raises social trust and legitimizes the actions of power.

Key words: cooperation; cohesion policy; participation; social inclusion; local development