

STANISŁAW WRZOSEK

ORCID: 0000-0001-5557-5758

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
wrzosek@kul.edu.pl

Koncepcja współzarządzania w administracji publicznej — ujęcie z punktu widzenia nauki administracji

Abstrakt: Współzarządzanie w administracji publicznej jest koncepcją mającą istotne znaczenie w wyznaczaniu celów działania administracji w ramach samorządu terytorialnego. Musi ono odzwierciedlać misję administracji. Realizacja koncepcji współzarządzania wymaga analizy w ramach nauki administracji procesu decyzyjnego w jednostkach administrujących (urzędach). W tym zakresie przedstawiciele nauki administracji mogą korzystać z dorobku nauk o zarządzaniu. Należy wypracować niezbędne do realizacji koncepcji współzarządzania relacje podmiotów administracji z ich otoczeniem zewnętrznym. Szczególnie ważne jest określenie relacji z podmiotami wchodzącymi w skład wspólnoty samorządowej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, współzarządzanie, misja administracji, nauka administracji, proces decyzyjny.

Uwagi wstępne

Podstawowym założeniem nauki administracji jest opisywanie wszelkich „wewnątrzadministracyjnych” uwarunkowań, w których odbywają się procesy realizacji misji administracji publicznej. Na podstawie przeprowadzanych analiz rzeczywistości administracyjnej proponowane są rozwiązania związane ze strukturą organizacyjną i metodami działania urzędów będących aparatem pomocniczym organów administracji publicznej. Nauka administracji w sferze swoich zainteresowań ma przede wszystkim — inaczej niż nauka prawa administracyjnego — wewnętrzne aspekty działania struktur administracji. Z jej punktu widzenia istotne jest dostosowywanie działań administracji do oczekiwań otoczenia

zewnętrznego, a w zasadzie do działań, które mają się przyczynić do realizacji celów zgłaszanych przez podmioty stanowiące element otoczenia zewnętrznego. W tym zakresie należy w ramach nauki administracji traktować jednostki struktury administracji publicznej (na przykład urzędy) jak organizacje, zgodnie z ich określeniem zaczerpniętym z teorii organizacji i zarządzania. Idąc tym tokiem rozumowania, powinniśmy spojrzeć na wskazane jednostki jak na systemy, które muszą się dostosować do sygnałów płynących z otoczenia zewnętrznego. Za taki sygnał należy uznać dążenia mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego albo innych podmiotów związanych z obszarem działania administracji do współuczestniczenia w podejmowaniu rozstrzygnięć ich dotyczących.

W pierwszym rzędzie umożliwienie wskazanego wpływu otoczenia administracji publicznej na podejmowane rozwiązania (proces decyzyjny) należy do prawodawcy, który zapewnia ramy prawne umożliwiające tworzenie konstrukcji takich procesów. Powstaje jednak zasadnicze pytanie, czy administracja jest przygotowana na odejście od „tradycyjnych” metod działania w ramach zhierarchizowanych struktur decyzyjnych mających charakter wertykalny na rzecz układów horyzontalnych, w których pracownicy samorządowi będą przygotowani do ponoszenia odpowiedzialności za rozstrzygnięcia przygotowywane w ramach współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Przede wszystkim zaś: czy układ wewnątrzadministracyjnych powiązań informacyjnych pozwoli na przygotowanie rozstrzygnięć uwzględniających udział w administrowaniu sprawami lokalnymi podmiotów zewnętrznych. Zagadnienia te powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w badaniach prowadzonych w ramach nauki administracji. Rozważenia wymagają kwestie, które często znajdują się poza sferą zainteresowań nauki prawa administracyjnego, ale właśnie do nauki administracji należy ich podejmowanie. Przykładem może być kwestia podsystemu celów i wartości w administracji publicznej, a więc co dla pracownika samorządowego jest wartością, czyli stanem, do osiągnięcia którego dąży. Za taki stan z całą pewnością należy uznać zaspokojenie celów, na których realizację wskazuje misja administracji. Należy w tym zakresie postawić tezę, że realizacja misji administracji, wskazanej jej przez prawo, jest w dużym stopniu uzależniona od rozwiązania wewnętrznych kwestii organizacyjnych w administracji, w tym dotyczących procedur decyzyjnych.

1. Cele i misja administracji publicznej w ujęciu nauki administracji

Rozważanie podjętego tematu wymaga spojrzenia na zadania, jakie spoczywają współcześnie na samorządzie terytorialnym. W polskiej nauce prawa administracyjnego za klasyczną definicję samorządu terytorialnego uznaje się określenie

podane przez Tadeusza Bigę, według którego „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielными podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawy”¹. Przy rozważaniach związanych ze współcześnie działającym samorządem terytorialnym zwraca się uwagę, że jego rozwój „nie był liniowy” i odbywał się „pod presją różnych rodzajów władzy”². Zawsze jednak wiązał się on ze stwarzaniem przez prawo zdolności „wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych” (art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego³). Misją samorządu terytorialnego jest więc realizacja zadań, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb społeczności przede wszystkim na szczeblu lokalnym, ewentualnie regionalnym. Realizacja tej misji wymaga jednak pogodzenia interesów o charakterze lokalnym z interesami większej wspólnoty, w tym przede wszystkim interesami o charakterze ogólnopolskim. Od organów samorządu terytorialnego, w tym także organów wykonawczych, wymagane jest właściwa identyfikacja tych interesów.

Współczesna koncepcja działania samorządu terytorialnego jest pochodną realizacji zasady subsydiarności, zgodnie z którą przeprowadzany jest podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble administrowania. Podział ten wymaga nie tylko stworzenia możliwości prawnych do rozwiązywania samodzielnie spraw wspólnoty lokalnej, ale także wymusza uwzględnianie takich rozwiązań organizacyjnych, które będą sprzyjały identyfikowaniu potrzeb bezpośredniego otoczenia zewnętrznego jednostek administrujących⁴ w jednostce samorządu terytorialnego. Nie może być oczywiście naruszona istota subsydiarności, która oznacza przyjęcie założenia, że pomiędzy dwoma wspólnotami (na przykład państwo i gmina) istnieje specyficzna relacja wyrażająca się w tym, że każda z nich, jako pewna całość, ma zagwarantowaną prawnie i faktycznie samodzielność⁵. Elementem szeroko pojętej samodzielności jest możliwość przygotowywania rozstrzygnięć prowadzonych w ramach procesu decyzyjnego uwzględniającego cele wspólnoty lokalnej. Trzeba zaznaczyć, że z punktu widzenia konstrukcji polskiego samorządu terytorialnego kwestia wspólnoty samorządowej nie jest jednoznaczna. Podkreśla się, że „nie jest to wspólnota w semantycznie dosłownym znaczeniu, ale raczej w znaczeniu umownym. Grupa ludzi, która stanowi tę wspólnotę, nie ma bowiem wyłącznie wspólnych interesów, ale przeciwnie — w ramach każdej wspólnoty samorządowej mogą się ścierać bardzo różne interesy”⁶. Takie ujęcie zagadnienia można potraktować jako punkt wyjścia w rozważaniu zagadnień

¹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 184.

² I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 67.

³ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁴ Poprzez jednostkę administrującą w tym opracowaniu rozumie się organ administracji publicznej wraz z jego aparatem pomocniczym (czyli urzędem).

⁵ *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 289.

⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 272 in.

związanych ze współzarządzaniem. Kluczową kwestią jest wypracowanie takiego modelu decyzyjnego, w którym przy rozwiązywaniu spraw wspólnoty samorządowej uwzględniane będą punkty widzenia partnerów administracji publicznej.

Temat współdziałania jednostek administrujących z podmiotami będącymi adresatami działań administracji publicznej nie jest w naukach prawno-administracyjnych zagadnieniem całkiem nowym. Rozważania związane z udziałem podmiotów z otoczenia administracji zostały podjęte przede wszystkim na skutek krytyki koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (dalej: NZP). Zgodnie z tą koncepcją, proces administrowania wymaga jego urynkowania. Stanowiło to nawiązanie do liberalnych poglądów ekonomicznych, co oznaczało ekonomizację zaspokajania potrzeb społecznych. NZP wiązało się z tak zwaną menedżeryzacją administracji, polegającą na możliwie pełnym upodobnieniu działania podmiotów administrujących do przedsiębiorstw, w których realizowane są procesy zarządzania⁷. NZP zostało poddane krytyce między innymi dlatego, że państwo (a także samorząd terytorialny) działające poprzez organy administracji publicznej „to przede wszystkim dostarczyciel usług, a nie realizator rozległych i ambitnych programów społeczno-gospodarczych czy instrument eliminowania społecznych nierówności”⁸. Pomimo krytyki części założeń związanych z NZP, na uwagę zasługuje podkreślenie, że koncepcja ta wiązała się nie tylko ze zmianami o charakterze prawno-administracyjnym, ale także z przeobrażeniami dotyczącymi kształtowania procesów decyzyjnych wewnątrz jednostek administrujących, a więc stanowiącymi sferę nauki administracji. Warto przytoczyć pogląd, że sformułowane tak zwane podejście menedżerskie „wyrażało zarówno postulat wyposażenia urzędników w większy niż dotychczas zakres swobody w decydowaniu, jak i stawiało w polu widzenia postulat zasadniczej zmiany kryteriów oceny działania urzędów i urzędników w sektorze publicznym”⁹. Odejście od tradycyjnego biurokratycznego ujęcia administracji wiąże się z przyjęciem wertykalnego układu powiązań ustrojowych państwa; jego odzwierciedleniem jest uznanie wiodącej roli zasady pomocniczości wśród zasad ustrojowych, na których bazuje struktura i funkcjonowanie administracji publicznej. Oparcie się na zasadzie pomocniczości spowodowało, że w nauce administracji „zaczęto rozpatrywać relację wertykalną między państwem a utworzonymi z jego woli i w jego ramach jednostkami terytorialnymi i działającymi na jego obszarze organizacjami pozarządowymi”¹⁰. Taka relacja ma znaczenie przede wszystkim w uwzględnianiu celów związanych

⁷ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 398.

⁸ D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015, s. 44.

⁹ M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 401.

¹⁰ J. Korczak: *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 179.

z misją administracji samorządowej, którą należy rozpatrywać zarówno z punktu widzenia nauk prawnych jak i nauk o zarządzaniu.

W naukach o zarządzaniu analizuje się zagadnienie misji organizacji odnosząc ją do zagadnienia funkcji genotypowej poszczególnych organizacji. Podkreśla się przy tym, że misja organizacji jest to kategoria socjologiczna, z wyraźnym aspektem prawnym w przypadku organizacji formalnych¹¹, do jakich z całą pewnością zalicza się jednostki administrujące. Za szczególnie przydatną w niniejszych rozważaniach można uznać definicję misji organizacji, zgodnie z którą „jest to przedmiot aspiracji, czyli trwałych dążeń organizacji (systemu), określony zwykle w akcie erekcyjnym lub w statucie jako zakres jej społecznie pożądanej działalności”¹². Powinnością organizacji to więc „szczególny powód jej istnienia, wyróżniający się od wszystkich innych”¹³. Zdefiniowanie misji uważa się za formę określenia przez organizację swojego stosunku do otoczenia. Elementy składowe misji obejmują: a) określenie potrzeb, jakie organizacja oferuje się zaspokoić; b) ustalenie sposobu, w jaki organizacja będzie zaspokajała potrzeby otoczenia; „filozofię” działania organizacji w sensie szczególnych wartości, którym organizacja chce hołdować w swojej działalności¹⁴. Definicja misji organizacji na ogół opisuje wizję organizacji, a w szczególności podstawowe wartości i główny cel jej istnienia. Misja z reguły dotyczy przyszłości, głównie sposobu realizacji wizji¹⁵. Swoją misję posiada — tak jak i inne organizacje — administracja publiczna i jej podsystemy. Misją administracji publicznej jako organizacji jest realizacja założeń politycznych otrzymanych od władzy zwierzchniej przez jej przedstawicieli lub bezpośrednio od społeczeństwa oraz realizacja założeń wypracowanych w ramach struktur administracyjnych¹⁶. W nauce administracji podkreśla się, że misja administracji publicznej, rozumianej jako system składający się z jednostek (podmiotów) administrujących, jest określana poza jej strukturą organizacyjną i należy jej poszukiwać w normach prawnych, które wskazują cele i podstawy działania tego systemu¹⁷. Na marginesie należy wskazać, że posłannictwo organizacji zdecydowanie odróżnia się od celów organizacji. Najpierw muszą być ustalone zadania organizacji, potem zdefiniowana jej misja, a wtedy

¹¹ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1992, s. 181. Według innego określenia jest to „deklaracja ukazująca podstawowy cel organizacji” (R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2004, s. 214).

¹² L. Krzyżanowski, *op. cit.*, s. 181.

¹³ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 1992, s. 96.

¹⁴ J. Koziański, T. Listwan, *Podstawy zarządzania organizacją*, Wrocław-Poznań 2005, s. 48.

¹⁵ J. Sutherland, D. Canwell, *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, przeł. Z. Dziedzic, Warszawa 2007, s. 123.

¹⁶ S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 49.

¹⁷ J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 98.

dopiero sformułowane cele jej działania¹⁸. W przypadku administracji publicznej przez cele można rozumieć takie wartości podstawowe, których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących związanym z realizacją różnorodnych celów (na przykład związanych z interesem publicznym, interesem indywidualnym). Wartości te są celem działań administracyjnych i jednocześnie warunkiem ich realizacji¹⁹. Otoczenie administracji publicznej wymusza na niej formułowanie określonych celów, które są pochodną wartości przyjętych przez społeczeństwo, czyli stanów w jakimś względzie pożądanых przez wspólnotę albo jej część.

2. Osiąganie celów i misji administracji publicznej poprzez współzarządzanie

Współzarządzanie w administracji publicznej należy traktować jako metodę działania, która umożliwia prawidłowe zdiagnozowanie wszelkich interesów wspólnoty, w której działa jednostka administrująca. Takie ujęcie odzwierciedla spojrzenie z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Prawo nie tylko bowiem określa instrumenty oddziaływania przez administrację publiczną na jej otoczenie zewnętrzne, ale także reguluje sposoby oddziaływania tego otoczenia na administrację. Do klasycznie rozumianej nauki administracji należy natomiast analizowanie procesów zachodzących w poszczególnych jednostkach aparatu pomocniczego organów administracji (urzędach) i poszukiwanie metod, za pomocą których wewnątrzadministracyjny proces decyzyjny będzie umożliwiał podejmowanie rozstrzygnięć uwzględniających dążenia i interesy podmiotów będących ich adresatami.

Wskazane rozdzielenie przedmiotu zainteresowań dwóch subdyscyplin nauk administracyjnoprawnych nie może jednak skutkować ich całkowitym odseparowaniem od siebie. Bez analizy prawnych możliwości współdziałania administracji publicznej z otoczeniem zewnętrznym nie jest możliwa diagnoza wewnątrzorganizacyjnych działań, w tym procesu decyzyjnego.

W polskich unormowaniach metodą działania umożliwiającą uwzględnianie interesów otoczenia zewnętrznego administracji jest współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym realizowana w ramach instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP). Zastanawiając się nad potrzebą PPP, możemy zacytować pogląd przedstawiony w 2005 roku: jedną z przyczyn poszukiwania form współpracy z sektorem prywatnym był „niedostatek środków w budżetach

¹⁸ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *op. cit.*, s. 109.

¹⁹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, [b.m.w.] 2003, s. 109.

samorządowych, zwłaszcza na rozwój i inwestycje”²⁰. Nie wchodząc w analizę PPP, musimy tylko wspomnieć, że zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zostały określone w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym²¹. Warto zauważyć, że zorganizowana współpraca prywatnych jednostek na rzecz umacniania dobrobytu publicznego w Europie miała miejsce już w starożytności, czego przykładem są Ateny oraz Rzym, który stworzył w tym zakresie kompletną koncepcję administrowania²². Jednym z aspektów realizacji modelu partnerskiego współdziałania administracji publicznej są porozumienia określane jako partnerstwo publiczno-społeczne. Jest ono określane jako „więzi prawne ukształtowane w oparciu o stosunki w obrębie prawa administracyjnego pomiędzy podmiotami partnerstwa na zasadach dobrowolności, równorzędności i wzajemności w celu realizacji zadań administracji publicznej”²³. Te więzi prawne związane z tworzeniem relacji partnerskich pomiędzy administracją publiczną a podmiotami wchodzącymi w skład jej otoczenia zewnętrznego wymagają zorganizowania procesu informacyjnego dotyczącego różnych sfer działania administracji. Przekazywanie informacji ma celu umożliwianie oraz poprawianie wzajemnego zaufanie stron omawianego partnerstwa. Można przywołać w tym zakresie przykład relacji, o których stanowi art. 15 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców²⁴, w ramach których organy administracji mają obowiązek służenia przedsiębiorcom radą i informacją. „Dobrze prowadzony proces informacyjny ma [...] poprawiać zaufanie obywateli do państwa i generalnie kształtować nowy typ relacji przedsiębiorców z administracją publiczną”²⁵.

Szczególnie ważnym aspektem realizacji koncepcji partnerstwa jest możliwość inicjatywy uchwałodawczej, określanej także jako rodzaj tak zwanej inicjatywy ludowej. Zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym²⁶ grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, a zgodnie z 89a ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorzą-

²⁰ *Współpraca publiczno-prywatna sposobem na niedostatki w budżetach gmin*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/wspolpraca-publiczno-prywatna-sposobem-na-niedostatki-w-budzetach-gmin> (dostęp: 8.02.2021).

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 711, zm. 2275.

²² A. Panasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wrocław 2017, s. 17.

²³ A. Barczewska-Dziobek, *Partnerstwo publiczno-społeczne jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019, s. 20.

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 (art. 15: „Organ, w zakresie swojej właściwości, udziela przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”).

²⁵ J. Olszewski, *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*, Rzeszów 2020, s. 156.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713.

dzie województwa²⁷ może to uczynić grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. W literaturze przedstawiany był pogląd, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie musi dotyczyć tylko materii regulowanej przepisami prawa miejscowego²⁸, co ma istotny wpływ na działania podejmowane przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego.

Skuteczność działania administracji publicznej uwzględniającej interesy wspólnoty lub jej części wymaga wypracowania nowych metod związanych z uzyskiwaniem informacji z otoczenia zewnętrznego i przygotowywana na ich podstawie rozstrzygnięć. Uzyskanie informacji należy traktować jako pierwszy krok w procesie decyzyjnym, mający na celu redukcję odnoszącego się do otoczenia stanu niepewności. W naukach o zarządzaniu można się spotkać z pojęciem funkcji decyzyjnej informacji. W tym rozumieniu informacja jest elementem niezbędnym do podjęcia decyzji i wiąże się nie tylko z samym zagadnieniem decyzyjnym, ale i procedurami wykorzystywanymi przy podejmowaniu decyzji²⁹. W ujęciu systemowym wynikającym z ogólnej teorii systemów i cybernetyki informacja występuje obok materii i energii jako jeden z trzech zasadniczych elementów wymiany pomiędzy układami względnie odosobnionymi a otoczeniem³⁰. Analizując pozycje literatury związanej z nauką administracji, możemy jednak odnieść wrażenie, że kwestie związane z pozyskiwaniem informacji o preferencjach i wartościach prezentowanych przez podmioty znajdujące się w otoczeniu zewnętrznym jednostek administrujących nie były doceniane. Być może wynikało to z niedoceniania podejścia systemowego, w którym zwraca się istotną uwagę na wzajemne relacje organizacji (urzędu) lub jej elementów podsystemu struktury (jednostek organizacyjnych urzędu) z otoczeniem zewnętrznym (wspólnotą samorządową). W tym obszarze pojawiło się w dziedzinie nauk społecznych pojęcie tak zwanego szturchnięcia (ang. *nudge*), które zaczerpnięte z psychologii zaczęło być rozważane w ramach nauk o polityce i administracji. W ujęciu prezentowanym w ramach tej dyscypliny naukowej jest to

taka zmiana sytuacji decyzyjnej, która nie wprowadza zakazów, nakazów, nie wiąże się z bodźcami ekonomicznymi (nie ma kar ani nagród finansowych), a jednocześnie ma ułatwić podejmowanie decyzji właściwych z punktu widzenia jednostki i państwa bez ograniczenia wolności i naruszania godności jednostki³¹.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668.

²⁸ G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza — prawo i praktyka*, https://www.academia.edu/4497022/Obywatelska_inicjatywa_uchwalodawcza_prawo_i_praktyka (dostęp: 18.02.2021).

²⁹ https://mfiles.pl/pl/index.php/Funkcje_informacji (dostęp: 11.02.2021).

³⁰ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Informacja> (dostęp: 11.02.2021).

³¹ R. Zyzik, *Poszturchiwanie urzędników — interwencje behawioralne jako sposób na usprawnienie administracji publicznej*, Warsaw Enterprise Institute, luty 2021, s. 12, <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2021/02/Raport-FINAL-Behawioralizm.pdf> (dostęp: 12.02.2021). Autor cytowanego raportu wskazuje, że przedstawione określenie „szturchnięcia” została w literaturze skrytykowana ze względu na występujące w niej sprzeczności (*ibidem*, s. 12).

Wydaje się, że w ramach rozważań prowadzonych na gruncie nauki administracji warto podjąć wskazany aspekt i przeanalizować go z punktu widzenia realizacji koncepcji partnerstwa w ramach jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienie to wiąże się z kwestią odformalizowania działań podejmowanych w ramach zarządzania publicznego na szczeblu lokalnym. W literaturze można się spotkać z poglądami, które wskazują na konieczność zachowania określonej spójności w funkcjonowaniu jednostek administrujących, co odpowiada hierarchicznej koncepcji budowy struktur wewnątrzadministracyjnych. „Jedną z podstawowych cech organizacji biurokratycznych i ich hipotetyczna zaleta — to wyeliminowanie z organizacyjnych decyzji indywidualnych preferencji ludzi, którzy te decyzje podejmują”³². Zaprezentowane ujęcie — pomimo swojej atrakcyjności — stanowi jednak istotną barierę przy realizacji koncepcji współdziałania. Uwzględnianie różnorodnych preferencji otoczenia zewnętrznego administracji musi być bowiem skorelowane z możliwością dużej samodzielności decyzyjnej urzędników, którzy będą podejmowali rozstrzygnięcia albo tylko będą przygotowywali projekty rozstrzygnięć. Przede wszystkim muszą się oni utożsamiać z celami, które chce osiągnąć wspólnota samorządowa, o ile oczywiście cele te są zgodne z prawem i nie stanowią naruszenie interesów o charakterze ogólnym. Nie powinno być ograniczeń w zakresie możliwości uwzględniania różnych wariantów realizacji propozycji otoczenia przedstawianych w ramach współzarządzania.

W naukach prawn-administracyjnych przyjmuje się, że zagadnienia kształtowania struktury formalnej zawsze powinny być traktowane jako kwestie wtórne w odniesieniu do zagadnień o charakterze materialnym. Tak więc umożliwienie podejmowania działań w warunkach większej samodzielności decyzyjnej wymaga także stworzenia struktury organizacyjnej, w której określenie zadań i obowiązków wykonywanych w ramach poszczególnych stanowisk pracy będzie wiązało się nie tylko z możliwością pozyskiwania informacji, ale również zorganizowania procesu decyzyjnego, w którym w wysokim stopniu wykorzystywana będzie koncepcja partnerstwa w ramach administracji samorządowej.

Podsumowanie

W kontekście nauki administracji należy w coraz większym stopniu podejmować zagadnienia organizowania procesu decyzyjnego, w ramach którego znalazłaby swoje odzwierciedlenie koncepcja współzarządzania. Jest ona szczególnie istotna na podstawowym, najniższym szczeblu, to jest na szczeblu funkcjonowania samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny na poziomie gminy, aby

³² B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999, s. 200 n.

realizować swoją misję, powinien w możliwie szerokim zakresie uwzględniać interesy wspólnoty samorządowej oraz korzystać z przewidzianych prawem form współpracy w celu ich realizacji.

Analizowanie zagadnień związanych z koncepcją współzarządzania w administracji samorządowej powinno uwzględniać wypracowane w ramach nauk o zarządzaniu założenia dotyczące misji organizacji, celów otoczenia zewnętrznego organizacji, a przede wszystkim jej relacji z otoczeniem zewnętrznym. Na ogół uważa się, że sięganie do nauk o zarządzaniu wiąże się z analizowaniem w ramach nauk o administracji koncepcji NZP, a w ramach administracji publicznej — menedżeryzmu. Na gruncie koncepcji związanej z ekonomizacją działalności administracyjnej w znaczny sposób zbliżone zostały uwarunkowania działania organizacji mających ekonomiczną funkcję genotypową z organizacjami posiadającymi administracyjną funkcję genotypową. Odsunięte zostało na dalszy plan dostrzeganie faktu, że organizacja gospodarcza działa w celu poprawienia swojej pozycji w otoczeniu zewnętrznym, a organizacja wchodząca w strukturę administracji publicznej powinna mieć na uwadze przede wszystkim dobro swojego otoczenia zewnętrznego, a nie dążenie do realizacji celów związanych z poprawą własnej sytuacji. Koncepcja współzarządzania jest odpowiedzią na pytania związane z poszukiwaniami roli organów wykonawczych we współczesnym samorządzie terytorialnym, szczególnie funkcjonującym na szczeblu lokalnym. Koncepcja współzarządzania wymaga przeorganizowania pracy w urzędach organów administracji publicznej w strukturach samorządu terytorialnego. Zagadnienie to wymaga także szerszego podjęcia w rozważaniach prowadzonych w ramach nauki administracji.

Bibliografia

- Barczewska-Dziobek A., *Partnerstwo publiczno-społeczne jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, [b.m.w.] 2003.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2004.
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Koziński J., Listwan T., *Podstawy zarządzania organizacją*, Wrocław-Poznań 2005.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1992.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza — prawo i praktyka*, <https://www.academia.edu/4497022/>.
- Olszewski J., *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*, Rzeszów 2020.

- Panasiuk A., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wrocław 2017.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 1992.
- Sutherland J., Canwell D., *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, przeł. Z. Dziedzic, Warszawa 2007.
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zyzik R., *Poszturchiwanie urzędników — interwencje behawioralne jako sposób na usprawnienie administracji publicznej*, Warszawa 2021.

The Concept of Co-Management in Public Administration: An Approach from the Science of Administration Perspective

Summary

Co-management in public administration is an important concept in setting the objectives of the administration's activities within local government. Such an activity must reflect the mission of the administration. The implementation of the co-management concept requires analysis within the framework of teaching decision-making administration in administrative units (offices). In this respect, representatives of the administration science can benefit from the achievements of management sciences. The implementation of the concept of co-management should include the relations of administration units with their external environment. In this way, it is particularly important to define relations between entities within the local government community.

Keywords: local government, co-management, administrative mission, administration learning, decision-making.