

## II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Katarzyna Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2014, ss. 309.

Ujęte w tytule książki, ustawowo<sup>1</sup> określone pojęcie „prowadzenie polityki rozwoju” jako przedmiot badań jest wyjątkowo trudnym wyzwaniem metodologicznym. Wyzwaniem takim są w nauce prawa administracyjnego zjawiska usytuowane na pograniczu obszarów mocno osadzonych w tradycji badawczej, niepoddające się sprawdzonemu zabiegom kwalifikacyjnym, wymagające szczególnie rygorystycznych założeń analitycznych, przede wszystkim co do zakresu, a także konstrukcji spodziewanych wyników poznawczych. Są to bowiem najczęściej zjawiska dotąd nie znane lub opisane fragmentarycznie, które – jak zadanie prowadzenia polityki rozwoju – wyznaczają „na nowo i w szczególności sposób nową przestrzeń aktywności państwa i jego organów” (s. 18). Ustalonym przez Autorkę w tej perspektywie ogólnym celem badań jest charakterystyka prawna zasad realizacji tego zadania państwa w aspekcie ustrojowym, ustalenie więzi strukturalnych i funkcjonalnych między podmiotami zobowiązanymi do prowadzenia tej polityki, trybu współpracy, form działania i wpływu na sytuację podmiotów zewnętrznych, „a także wpływów polityki spójności Unii Europejskiej i stosowanych w tym zakresie działań” (s. 14). Tak szeroko zakreślony program badawczy został zrealizowany w pełni i z sukcesem.

W myśl postanowień ustawy prowadzenie polityki rozwoju jest to m.in. „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej [...]” (art. 2). Podstawowe pytanie dotyczy sposobu osiągnięcia tego celu, tego zwłaszcza, czy można wskazać odrębny system organizacyjno-kompetencyjny prowadzenia tych działań i w konsekwencji ustalić, „jakie instrumenty prawne ustrojowe, materialno-prawne i proceduralne wyznaczają prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju” (s. 16). Uprzedzając nieco metodologiczną i merytoryczną ocenę konstrukcji pracy, trzeba na wstępie zwrócić uwagę, iż analizy obejmujące ten ogromnie złożony obszar działań, struktur i relacji ustrojowych, prowadzone precyzyjnie i jasno, doskonale udokumentowane na podstawie bardzo rozległego zbioru piśmiennictwa pozwalają dostrzec szersze, trojaki aspekty zjawiska. Jest to aspekt ideowy prowadzenia polityki rozwoju, aspekt prawnoustrojowy oraz aspekt teoretyczny. Można uznać, że tworzą one najogólniejszą płaszczyznę poznawczych wyników pracy.

Ideę prowadzenia polityki rozwoju dostrzegam w akcentowanej w wielu miejscach monografii i w różnych kontekstach konieczności współdziałania lub współpracy, będących immanentnym elementem kreowanego przez ustawę mechanizmu osiągania założonego celu publicznego. Prowadzenie polityki rozwoju opiera się na powiązanych działaniach Rady Ministrów, samorządu województwa oraz samorządu powiatowego i gminnego – jest więc możliwe przez „współdziałanie różnych pod względem ustrojowym i kompetencyjnym podmiotów władzy publicznej [...] Realizacja działań oparta na wielopodmiotowości wymaga jasno określonego mechanizmu współpracy” (s. 80). Mechanizm ten szczegółowo zrekonstruowany w pracy jest trafnie wiązany z koncepcją zintegrowanego podejścia do rozwoju, będącej m.in. efektem reformowania unijnej polityki spójności. Idea współpracy i powiązania działań w sferze polityki rozwoju występuje również w kontekście form kształtujących relacje między podmiotami, takich jak uzgodnienia, konsultacje, porozumienia, umowy – rozpatrywane z punktu widzenia samodzielności podmiotów w ich doborze

---

<sup>1</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.

i ocenie (s. 198). Trudno przecenić ten ideowy aspekt prowadzenia polityki rozwoju z punktu widzenia współczesnej misji administracji publicznej. Wyrażam przekonanie, że główną wartością niesioną ideą współdziałania jest otwarcie na innych i wynikająca stąd różnorodność postaw wobec wspólnego celu; współdziałanie nie jest z założenia wolne od konfliktów – ale ich granicę zakreśla afirmacja celu (co w monografii jest podkreślane zdecydowanie i wielokrotnie), opierająca się na swobodzie wyrażania samodzielnych ocen. Idea współdziałania jest widoczna w koncepcjach ustrojowych innych państw, jak np. w koncepcji współdziałania rządu i samorządu na poziomie terytorialnym we Francji, określana jako „państwo terytorialne” (*l'État territorial*). Idea współdziałania ma doniosłe znaczenie w Polsce wobec dominującej w życiu publicznym (przede wszystkim – politycznym) postawy konfrontacji, konkurencji i negacji, które, jak widać poza granicami nauki, nie przynoszą propozycji konstruktywnych, twórczych, pozostawiając przestrzeń dla ignorancji, dowolności lub przypadku.

Problematyka ustrojowoprawna w znacznej mierze wypełnia główny nurt analizy prowadzenia i realizacji polityki rozwoju. W tym nurcie sposób pojmowania tej polityki wiąże się ściśle z odpowiedzią na pytanie, „czy funkcjonujące ramy instytucjonalne wyznaczają właściwą strukturę organizacji i prawnego zorganizowania działań oraz czy są adekwatne z punktu widzenia celów realizowanych zadań w sferze polityki rozwoju?” (s. 13). Precyzyjna i wielostronna egzegeza tekstów prawnych ukazuje zakres prawnej determinacji zjawiska, zasady kształtowania kompetencji podmiotów prowadzących politykę rozwoju, więzi ustrojowe między nimi oraz stopień ich samodzielności. Ten aspekt ustrojowy ściśle wiąże się z badaniem kolejnych elementów prawnego mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju: instrumentów materialnoprawnych i proceduralnych. Na tej płaszczyźnie badania pozwoliły osiągnąć wartościowe wyniki metodologiczne i merytoryczne; ukazały sposób dogmatycznej analizy zjawiska, którego poznanie wymagało rewizji większości pojęć służących kwalifikacji prawnej; ukazały także strukturę prawną mechanizmu usytuowanego na pograniczu prawa i polityki, wiążąc w spójną całość uwarunkowania o różnych postaciach i swoiste konsekwencje prawne jego funkcjonowania.

Monografia otwarła szeroką perspektywę teoretyczną. Problemy będące przedmiotem dyskusji teoretycznej można usytuować w kilku obszarach. Jest to więc przede wszystkim pojęcie polityki rozwoju jako zadania publicznego; ustawowa konstrukcja tego zadania „przełamuje dotychczasowe myślenie o roli państwa. Prowadzenie polityki rozwoju stało się powinnością publiczną podmiotów zobowiązanych do podejmowania działań w skali i w zakresie dotąd nie spotykanym” (49). Sporna z wielu punktów widzenia pogranicze prawa i polityki dawna separacja tych sfer (w myśl amerykańskich koncepcji politycznych) została dziś zastąpiona przekonaniem o ich związkach, pojmowanych jednak w różny sposób i w różnych konfiguracjach. Trafnie Autorka podkreśla, iż to polityka przesądza ostatecznie o treści aktów normatywnych, które kształtują tendencje w funkcjonowaniu gospodarki, zarazem tendencje te podlegają oddziaływaniu aktów polityki władzy wykonawczej. „Przyjmowane strategie rozwoju i programy, oparte na regułach wynikających z ustawy o zasadach prowadzenia polityki, wskazują między innymi cele i priorytety działań oraz stopień i kierunki ingerencji państwa w obszarze rozwoju i spójności” (s. 56). Tu powstaje, w kolejnym obszarze refleksji teoretycznej, pytanie o prawny charakter strategii rozwoju i programów, wiążący się z teoretycznym kanonem aktów prawa wewnętrznego jako układu odniesienia (s. 150 i n.). Pytanie to pojawia się także w związku z kwalifikacją prawną systemów realizacji programów (s. 210 i n.). Pytania te stały się w monografii przedmiotem wnikliwej analizy, ukazującej konieczność rewizji utrwalonych tradycją klasyfikacji (s. 218-219). Dodam od razu, że w pełni podzielałam stanowisko Autorki w tym kluczowym teoretycznym problemie kwalifikacji regulacji normatywnych nowego typu w prawie administracyjnym. Kwestie te wskazują tu jako przykłady walorów poznawczych monografii. Do tych i innych ważnych kwestii teoretycznych powrócę krótko w ocenie konstrukcji metodologicznej i merytorycznej pracy.

Klarowny, sekwencyjnie zbudowany trzyczęściowy układ pracy obejmuje zespoły zagadnień implikowane w ustawowej regulacji prowadzenia polityki rozwoju. Aktywność organów władzy wykonawczej w tej sferze pozwala na wyodrębnienie płaszczyzny polegającej na podejmowaniu działań programowania polityki rozwoju (opracowanie strategii rozwoju i programów) oraz „płaszczyzny realizacji działań służących wdrażaniu strategicznych dokumentów polityki roz-

woju” (s. 92). Są one odpowiednio przedmiotem II i III części monografii. Część I zawiera odniesienie do „wcześniejszych regulacji w zakresie podejmowania przez państwo działań w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego”, z zamiarem ukazania głównych tendencji, na tle fundamentalnych zmian ustrojowych (s. 23). Ta, oczywiście słuszna decyzja metodologiczna, pozwoliła ukazać znamiennej ewolucji: „od wspierania polityki regionalnej do prowadzenia polityki rozwoju” (s. 23), czyli „od wspierania rozwoju regionalnego do współpracy” (s. 31). W tej ewolucji znamiennej rolę odegrały w pierwszej fazie dążenia centralizacyjne; czynnikiem sprawczym głębokich zmian stało się przyjęcie regulacji prawnych Unii Europejskiej, które początkowo w sposób, jak sądzę, nieunikniony musiało spowodować komplikacje strukturalne i kompetencyjne. Sądzę też, że z dzisiejszej perspektywy tę cenę za integrację europejską warto było, nawet wielokrotnie, zapłacić (s. 46).

Część I monografii zawiera także ustalenia pojęciowe kluczowe dla dalszej analizy. Obowiązująca ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi „ramy mechanizmu podejmowania działań” w sferze prowadzenia polityki rozwoju (s. 49). Pojęcia „polityka” i „rozwój” cechuje względność – dlatego powinny być one wyrazem wartości, które są istotą gwarantowanej konstytucyjnie wolności i praw ekonomicznych (s. 53-54). Obszerny wywód jest trafnie zamknięty konkluzją, iż ustalenie treści konstrukcji normatywnej „polityki rozwoju” wymaga rozpatrywania jej w istniejącym kontekście społecznym i gospodarczym, z uwzględnieniem wartości moralnych, etycznych, a także pozaprawnych reguł postępowania (s. 58). Polityka rozwoju jest wreszcie silnie determinowana prawem i polityką Unii Europejskiej, przede wszystkim zasadami polityki spójności. Tu należy podkreślić dwa istotne spostrzeżenia zawarte w pracy. Po pierwsze, jest to zmienność unijnych norm prawa materialnego i proceduralnego w tej sferze, „przy jednoczesnej względnej stałości i odrębności rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych porządków krajowych” (s. 64). Po drugie, rozwinięcie zasady subsydiarności – co znajduje wyraz w zasadzie partnerstwa i w zasadzie zarządzania wielopoziomowego, których założeniem jest współpraca na rzecz spójności i rozwoju, obejmująca bardzo szeroki krąg partnerów (nie tylko organy administracji publicznej, lecz także podmioty gospodarcze, społeczne i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, s. 66). Zasada pomocniczości, ściśle związana z decentralizacją, jest podstawowym warunkiem ustrojowym podejmowania działań wzajemnie powiązanych, „traktowanych jako działania zharmonizowane, a przez to uzupełniające się” (s. 81).

Omawiając w części II mechanizm prowadzenia polityki rozwoju, Autorka analizuje liczne kwestie o fundamentalnym znaczeniu teoretycznym. Tu można jedynie wskazać niektóre z nich. Regulacja ustawowa pozostawia znaczną swobodę w organizacji współdziałania organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego, a zwłaszcza udziału samorządu gminnego i powiatowego w tworzeniu strategii rozwoju województw. Następuje zmiana „filozofii ich funkcjonowania”; jej istotą jest wzmocnienie samorządu lokalnego, co można widzieć w jego zdolności do zarządzania sprawami publicznymi w granicach prawa. Ta niezwykle ważna (i stosunkowo niedawno dobitnie sformułowana) koncepcja konstrukcji podstaw prawnych działania samorządu w sferze zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych jest analizowana w monografii krytycznie i z dystansem, co znakomicie potwierdza jej walory poznawcze (s. 119 i n.). W obszernej problematyce programowania rozwoju, implikującej liczne odniesienia do aktualnych dyskusji w doktrynie prawa administracyjnego należy wymienić tu ujęcie modelowe programowania (s. 155-157). Programowanie jest modelem prawnie uporządkowanym, w czym zasadniczą rolę spełnia ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zapewniająca elastyczność procesu programowania co do konkretyzacji celów, kierunków, charakteru podejmowanych działań, przy czym swobodę doboru środków procesu programowania (m.in. różnopostaciowych czynności operacyjnych) „ogranicza cel prowadzenia polityki rozwoju oraz założenia ustrojowe [...]” (s. 155). System strategii i programów, w myśl postanowień ustawy, ma charakter hierarchiczny i cechuje go trwałość. Wiąże się to z kwestią związaną postanowieniami uchwał programowych, które nie zawierają norm prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą być kierowane do podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych. Hierarchiczność (jak w przypadku aktów polityki przestrzennej) i spójność umożliwiają uwzględnianie celów rozwoju przez akty stojące niżej w hierarchii aktów programowania rozwoju; nakaz spójności nie może być jednak traktowany jako nakaz ich zgodności, deter-

minacja aktów niższego rzędu aktami wyższego rzędu nie ma bowiem charakteru bezwzględnego. Możliwość odstąpienia przez jednostki samorządu terytorialnego od treści norm programowych zawartych w dokumentach polityki rządu jest wyrazem ochrony samodzielności prowadzących politykę podmiotów samorządowych (s. 157). Z konieczności pomijam w tym omówieniu obszerną charakterystykę konsensualnych form prowadzenia polityki rozwoju, w której zostały podjęte najbardziej aktualne, a zarazem już klasyczne (i niekiedy niedostrzegalne) pytania o rozgraniczenie prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Trudno byłoby jednak pominąć rozważania, zamykające tę część monografii, o istocie koordynacji działań w sferze prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kreuje konstrukcję stosunku koordynacji (s. 187). Jest to, jak wiadomo, typ więzi ustrojowej o najsłabiej zarysowanych w teorii cechach kwalifikacyjnych. Monografia daje pełny zarys ustawowej konstrukcji koordynacji, otwierając możliwości teoretycznego uściślenia tego pojęcia. Szczególny walor mają krytyczne rozważania dotyczące form działania administracji. Kontrakt wojewódzki, kontrakt terytorialny i umowa partnerstwa nie mieszczą się w tradycyjnych typologiach; poważne zastrzeżenia Autorki wywołuje ustawowa konstrukcja wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (s. 186-195). Rozważania te nasuwają szerszą refleksję co do przydatności metodologicznej kategorii pojęciowej prawnych form działania administracji jako narzędzia kwalifikacji i klasyfikacji teoretycznej nowych zjawisk w prawie administracyjnym.

Część III monografii dotycząca realizacji polityki rozwoju, skoncentrowana na organizacji aparatu wykonawczego, rozpoczyna się od wnikliwej, wieloaspektowej charakterystyki styku prawa unijnego i prawa krajowego oraz wyodrębnienia systemów prawnych realizacji programów operacyjnych. Przyjmowane w formie decyzji Komisji Europejskiej są jednym z głównych składników podstawy działania podmiotów realizujących politykę rozwoju; są zarazem wyrazem szerszego zjawiska, jakim są zmiany podstaw prawnych działania administracji publicznej (s. 210). Autorka zmierzyła się tu z problemem teoretycznie niezwykle trudnym, wynikającym z nieco schematycznego pojmowania (m.in. w orzecznictwie) obowiązującego, dualistycznego podziału źródeł prawa oraz przypisywaniem aktom prawa wewnętrznego cech kategorii zbiorczej, obejmującej wszelkie nietypowe formy aktów, z założeniem, iż ich istota zasadza się „na określonej więzi ustrojowo-prawnej, jaką jest podległość organizacyjna” (s. 217). W wielu sytuacjach jest to kryterium zawodne (tym bardziej że prawnicy nie odwołują się do ustalonej w prakseologii i teorii organizacji konstrukcji podległości organizacyjnej – a nie ma innego racjonalnego sposobu ustalenia treści tego pojęcia); przeprowadzone badania ukazują wyraziście, że kwalifikowanie systemów realizacji jako aktów prawa wewnętrznego, z uwagi na ich swoistość czy nietypowość, nie oddaje ich natury prawnej (s. 217). W konkluzji wszechstronnego wywodu analitycznego, uwydatniającego „szczególne, nietypowe powiązania organizacyjno-kompetencyjne i funkcjonalne”, Autorka przyjmuje, że zbiór działań, który „zapewnia zdolność realizacji powinności publicznej, jaką jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju”, stanowi nową kategorię określoną jako „publicznoprawne działania powiązane”. Pojęcie to, wyprowadzone z teoretycznej koncepcji ciągu działań prawnych, stworzonej niegdyś przez Adama Chełmońskiego, odniesione do określonych normatywnie układów strukturalnych można stosować również do zjawisk występujących w innych działach współczesnej administracji publicznej (s. 267 i n.).

Z powodu koniecznych uwarunkowań (redakcyjnych) pomijam tu inne, wartościowe i inspirujące dla teorii prawa administracyjnego kwestie rozważane w tej części monografii (jak np. instytucje realizacji programów, s. 239 i n.). W generalnej ocenie monografii musi zostać podkreślona twórcza postawa badawcza, której cechą jest brak aprioryzmu, otwartość wobec nowych zjawisk, umiejętność dostrzegania ich odrębności na tle zastanych kategorii kwalifikacyjnych, czyli to, co określono kiedyś jako odejście od geometrycznej poprawności podziałów z okresu pozytywizmu prawnego (M. S. Giannini). Nie ulega bowiem wątpliwości, że wybitna monografia Katarzyny Kococińskiej dotyczy w całości nowego zjawiska prawnego – z uwagi na przedmiot regulacji prawnej, sposób regulacji i uwarunkowania jej stosowania.