

MAGDALENA KISAŁA

## ZASADA SPRAWNOŚCI W WYKONYWANIU ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### 1. POJĘCIE SPRAWNOŚCI

Administracja publiczna jest strukturą podlegającą przeobrażeniom wynikającym ze zmian wprowadzanych w obowiązującym porządku prawnym, przemian cywilizacyjnych oraz zmieniających się oczekiwań społecznych. Jeden z aspektów przeobrażeń związany jest z optymalizacją wykonywania zadań publicznych.

„Sprawność” to pojęcie, którym posługuje się teoria organizacji i zarządzania, nauki administracji, a przede wszystkim prakseologia. Coraz większego znaczenia nabiera to pojęcie w naukach prawnych. Konsekwencją wykorzystywania tego pojęcia w różnych kontekstach jest tworzenie wielu definicji sprawności o różnych znaczeniach<sup>1</sup>.

Tadeusz Kotarbiński w *Traktacie o dobrej robocie* stwierdza, że „sprawność” jest pojęciem wieloznacznym, które można rozpatrywać w znaczeniu uniwersalnym, syntetycznym i manipulacyjnym. W ujęciu uniwersalnym termin „sprawność” stanowi odpowiednik każdego z walorów praktycznych działania, a więc dokładność, wydajność, prostota „jest jakąś sprawnością”. W ujęciu syntetycznym działanie sprawne to działanie obejmujące wszystkie powyższe walory. Sprawne działanie w znaczeniu manipulacyjnym oznacza „większą szybkość ruchów, mniejszy wysiłek przy ich wykonywaniu, więk-

---

Dr MAGDALENA KISAŁA – adiunkt Katedry Nauki Administracji, Instytut Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; adres do korespondencji: Instytut Administracji KUL, Collegium Iuridicum, ul. Spokojna 1, 20-074; e-mail: [kisala@kul.lublin.pl](mailto:kisala@kul.lublin.pl)

<sup>1</sup> B. DOLNICKI, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, [w:] E. URA (red. nauk.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski 2006, s. 110.

sze zbliżenie ruchu wykonanego do ruchu zamierzonego, większy stopień zautomatyzowania ruchu. [...] Całkowicie sprawny w sensie manipulacyjnym jest tylko ten, kto stosuje szybkość optymalną”<sup>2</sup>.

Witold Kieżun jako sprawne określa takie działanie, które charakteryzuje się skutecznością, korzystnością i ekonomicznością. Ma zapobiegać chaotyczności i nieuporządkowaniu<sup>3</sup>.

Według Jana Zimmermanna pod pojęciem zasady sprawności kryją się pojęcia: szybkość, efektywność, skuteczność, ekonomiczność. Są to pojęcia, które funkcjonują na pograniczu prawa administracyjnego i nauk dotyczących administrowania – nauki administracji, teorii organizacji, teorii podejmowania decyzji. Są to prakseologiczne zasady „dobrej administracji” lub „dobrego działania”. Jeśli zasadę tę potraktuje się jako zasadę prawa, wówczas sprawne działanie oznacza obowiązek podjęcia działania przez administrację publiczną, z którym wiąże się prawo obywatela do domagania od administracji określonych zachowań<sup>4</sup>.

Zbigniew Kmiecik odnosi zasadę sprawności działania do skuteczności i efektywności rozstrzygnięć administracyjnych oraz skuteczności prawa tworzonego przez administrację<sup>5</sup>.

Definiując sprawność działania administracji samorządowej, należy przede wszystkim brać pod uwagę cel społeczny wszelkich jej działań<sup>6</sup>. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera wykonywanie zadań publicznych.

Pomimo że sprawność jest przede wszystkim kategorią prakseologiczną, można także poszukiwać instrumentów służących jej identyfikacji w materiale normatywnym. Kluczowe znaczenie będą miały normy procesowe, normy określające strukturę organizacyjną administracji oraz normy kompetencyjne. Przyporządkowanie zadań i kompetencji podmiotom, które dają największą gwarancję ich wykonania, wpływa także na sprawność działania administracji<sup>7</sup>.

Zakres sprawności zależy od przyjętego przez ustrojodawcę modelu administracji publicznej, będącego konsekwencją konstytucyjnie określonego

---

<sup>2</sup> T. KOTARBIŃSKI, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo 1975, s. 117-118.

<sup>3</sup> W. KIEŻUN, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa: SGH 1997, s. 18.

<sup>4</sup> J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business, 2012 s. 101.

<sup>5</sup> Z. KMECIK, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1994.

<sup>6</sup> B. DOLNICKI, *Sprawność i demokratyzm*, s. 112.

<sup>7</sup> B. JAWORSKA-DEBSKA, *Porozumienie komunalne a sprawność działania administracji samorządowej*. W: E. URA (red. nauk.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, s. 211.

ustroju państwa. Sprawność związana jest więc z przyjętymi zasadami ustrojowymi państwa. W odniesieniu do samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma zasada demokratycznego państwa prawa, zasada podziału władzy oraz zasady decentralizacji i pomocniczości<sup>8</sup>.

Pojęcie sprawności pojawia się w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>9</sup> Ustrojodawca przywołuje to pojęcie w kontekście zapewnienia działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności, co oznacza, że takie działanie powinno uwzględniać współczesne wymagania wiedzy i techniki, zasady dobrej wiary. Instytucje publiczne powinny być zdolne do wykonywania powierzonych im zadań bez zbędnej zwłoki<sup>10</sup>.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.<sup>11</sup> (zwana dalej EKSL), odwołuje się natomiast do pojęcia efektywności. Zgodnie z Kartą odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności<sup>12</sup>.

W ustawodawstwie zwykłym pojawiają się natomiast pojęcia związane ze skutecznością. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>13</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>14</sup> oraz w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>15</sup> pojawia się pojęcie skuteczności w kontekście sprawowania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Przesłanką zastosowania środka nadzorczego w postaci zarządu komisarycznego jest o nierokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powiatu, województwa<sup>16</sup>.

W ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>17</sup> w celu usprawnienia działania organów rządo-

---

<sup>8</sup> J. ŁUKASIEWICZ, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis 2006, s. 129-130.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

<sup>10</sup> B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK 2009 s. 7.

<sup>11</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze sprost.

<sup>12</sup> Art. 4 ust. 3 EKSL.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596, z późn. zm.

<sup>16</sup> Art. 97 ustawy o samorządzie gminy, art. 84 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 85 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.

wej administracji zespolonej w województwie wojewoda może tworzyć delegatury urzędu wojewódzkiego<sup>18</sup>. Ponadto w celu usprawnienia działania organów rządowej administracji zespolonej w województwie wojewoda może tworzyć delegatury urzędów je obsługujących. Wojewoda, jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie, zapewnia warunki skutecznego jej działania<sup>19</sup>. Ponadto wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej<sup>20</sup>.

Termin „sprawność” należy więc rozumieć w sensie uniwersalnym jako pojęcie zbiorcze, obejmujące różne walory działania: szybkość, skuteczność, ekonomiczność, korzystność, efektywność.

Zasada sprawności działania może być zatem uznana za zasadę prawa<sup>21</sup>. Jako zasada prawa zasada sprawności wprowadza normatywny obowiązek działania organów w sposób sprawny. W ustawodawstwie znajdują się odesłania do reguł sprawności, które mają charakter pozasystemowy, a ich odtworzenie wymaga analizy prakseologii, nauki administracji i teorii organizacji<sup>22</sup>.

Administracja podlega przeobrażeniom, w wyniku których zmieniają się proporcje poszczególnych jej funkcji<sup>23</sup>. Konstatacja, że administracja publiczna jest organizacją inteligentną, „obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracyjnych”<sup>24</sup>, podkreśla służebną rolę administracji publicznej. Administracja publiczna podlega bowiem przekształceniom związanym ze wzrostem znaczenia administracji świadczącej i organizatorskiej, przesuwając na dalszy plan funkcję reglamentacyjną. Zmienia się

---

<sup>18</sup> Art. 14 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

<sup>19</sup> Art. 51 pkt 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

<sup>20</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Do pojęcia gospodarności i rzetelności odwołuje się także art. 8 ust. 3, art. 28 ust. 3, art. 61 ust. 1 te same ustawy.

<sup>21</sup> E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] M. STAHL (red. nauk.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa: Difin 2009, s. 179.

<sup>22</sup> Tamże, s. 180.

<sup>23</sup> H. IZDEBSKI, M. KULESZA, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber 2004, s. 100.

<sup>24</sup> J. BOĆ, *Ku administracji publicznej jako administracji inteligentnej*, [w:] A. DĘBICKA, M. DMOCHOWSKI, B. KUDRYCKA, *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok: Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej 2004, s. 31.

także sposób wykonywania administracji publicznej w związku z demokracją i uspołecznieniem procesu wykonywania administracji publicznej. Współczesna administracja coraz częściej konsultuje, uzgadnia, a nawet negocjuje z obywatelem<sup>25</sup>. W kontekście takich przeobrażeń szczególnie istotne stają się walory procesu wykonywania zadań publicznych oraz efekt tego działania.

Administracja publiczna, w tym administracja samorządowa, staje się elementem sieci społeczeństwa obywatelskiego, pozostającego w interakcji z jego członkami, czego przejawem jest tworzenie procedur o charakterze partycypacyjnym i konsultacyjnym z interesariuszami<sup>26</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe konstatacje, analiza aspektu sprawności wykonywania zadań publicznych wydaje się nader aktualna i zasadna.

O sprawności działania związanego z wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego można mówić w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy sprawności wykonywania zadań publicznych, drugi natomiast sprawności aparatu administracyjnego.

## 2. SPRAWNOŚĆ A ZADANIA PUBLICZNE

Złożoność wykonywanych zadań oraz dynamika elementów otoczenia organizacyjnego<sup>27</sup> powodują weryfikację prawnych możliwości działania także pod kątem sprawności.

Zadania publiczne mogą być wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie lub z udziałem podmiotów niepublicznych, funkcjonujących poza aparatem administracyjnym państwa.

Zadania publiczne, będące zadaniami własnymi, jednostka samorządu terytorialnego wykonuje w oparciu o zasadę decentralizacji oraz zasadę pomocniczości.

Wykonując zadanie publiczne, jednostka samorządowa może wykorzystywać formy określone w ustawach ustrojowych, takie jak porozumienie czy związek komunalny, lub nawiązywać współpracę i korzystać z doświad-

---

<sup>25</sup> Z. NIEWIADOMSKI, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, *Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK 2010, s. 24, 30, 51.

<sup>26</sup> M. ZAWICKI, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2011, s. 17.

<sup>27</sup> J. ŁUKASIEWICZ, *Zasada organizacyjnej elastyczności*, s. 67.

czenia podmiotów niepublicznych. Obowiązujące ustawodawstwo daje możliwość współpracy z podmiotami niepublicznymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prywatyzacji zadań publicznych.

W opracowaniu dotyczącym prywatyzacji zadań publicznych S. Biernat określa ją jako „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego”. W efekcie podmiot administracji publicznej będzie występował w roli inicjatora, organizatora i kontrolera w procesie wykonywania zadania, a podmiot niepubliczny będzie wykonawcą zadania. W wyniku takiego podziału ról zmieni się sposób wykonywania zadania przez podmiot administracji publicznej z bezpośredniego na pośredni, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za jego wykonanie<sup>28</sup>. Prywatyzacja zadań publicznych nie może obejmować władztwa administracyjnego, chyba że ustawodawca na podstawie obiektywnych przesłanek tworzy podstawy prawne do jego prywatyzowania<sup>29</sup>. Możliwość prywatyzowania zadań została określona m.in. w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>30</sup>, ustawie z dnia 2 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>31</sup>, ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>32</sup>.

Prywatyzacja zadań publicznych nie ma celów autonomicznych. Jej zadaniem jest rozwój postępu organizacyjnego, technicznego, gospodarczego, zmierzającego do efektywniejszego zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej. Jeśli nie spełnia ona tych założeń, to działania związane z jej wdrożeniem należy uznać za nieracjonalne.<sup>33</sup>

Natomiast partnerstwo publiczno-prywatne to współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, którego przedmiotem jest wspólna reali-

---

<sup>28</sup> S. BIERNAT, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN 1994 s. 25-29.

<sup>29</sup> A.J. Dębicka wskazuje, że eksperymenty związane z tworzeniem prywatnych armii, w miejsce państwowych formacji wojskowych, kończyły się destabilizacją w państwie, a nawet utratą suwerenności. Natomiast tworzenie prywatnych służb ochrony, w ramach przez prawo wskazanych, ma wypełnić luki w sferze zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zob. A.J. DĘBICKA, *Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, Warszawa–Kraków: Wolters Kluwer Polska 2008, s.119.

<sup>30</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1118, z późn. zm.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 182, z późn. zm.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.

<sup>33</sup> L. ZACHARKO, *Ocena modelu prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] I. SKRZYDŁO-NIŹNIK (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2001, s. 791.

zacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym<sup>34</sup>. Współpraca dotyczy zadań, których ustawodawca nie definiuje. Przyjmuje się jednak w doktrynie, że skoro podmioty publiczne działają na podstawie i w granicach prawa, realizują zadania publiczne i tylko takie mogą być przedmiotem partnerstwa i mogą zostać powierzone partnerom prywatnym w celu realizacji. W praktyce przedsięwzięcia realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego będą więc zadaniami publicznymi<sup>35</sup>. Współpraca może opierać się na ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>36</sup> lub ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>37</sup>. Celem współpracy jest wykorzystanie doświadczenia i wiedzy podmiotów prywatnych, zasobów finansowych, technicznych i osobowych.

Zarówno prywatyzacja zadań publicznych, jak i partnerstwo publiczno-prywatne wprowadzają w proces świadczenia usług komunalnych nowe rozwiązania techniczne, metody zarządzania, wpływając na zwiększenie skuteczności i sprawności działania. Wpływają także na kształtowanie układów konkurencyjnych poprzez podnoszenie jakości usług powiązanej z korzystnym rachunkiem ekonomicznym.

### 3. SPRAWNOŚĆ APARATU ADMINISTRACYJNEGO

Sprawność wiąże się także z organizacyjną elastycznością aparatu administracji publicznej<sup>38</sup>. J. Starościak określił zasadę organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych jako zasadę odnoszącą się do możliwości samodzielnego ukształtowania, przez organ albo zespół organów, struktury i funkcjonowania w określonych ramach prawnych po to, aby mógł on

---

<sup>34</sup> Art. 1 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

<sup>35</sup> T. SKOCZYŃSKI, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny*, LEX 2011, Online: [http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc--ASK--nro=587311557&wersja=-1&localNroPart=0&reqId=1420629757797\\_1308455568&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=4](http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc--ASK--nro=587311557&wersja=-1&localNroPart=0&reqId=1420629757797_1308455568&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=4), dostęp: 07.01.2015.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.

<sup>38</sup> Zasadę organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych sformułował prof. Jerzy Starościak – J. STAROŚCIAK, *Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 8-9, s. 44-55. Autorem zaś najnowszej monografii pt. *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej* (zob. przypis 8) jest prof. Jan Łukasiewicz.

w sposób najbardziej odpowiedni dostosować się do miejscowych warunków oraz stworzyć bazę do wykonywania zadań w sposób optymalny<sup>39</sup>. Struktura aparatu administracji nie jest celem samym w sobie, ale środkiem do realizacji określonych celów, zadań. Struktura posiada w sobie element gotowości organizacyjnej opartej na posiadanej aparaturze, zasobach ludzkich, procedurach działania, wiedzy, motywacji<sup>40</sup>. Od właściwego wykorzystania tych elementów oraz ich powiązania i reakcji zależy efekt podjętego działania.

Dając priorytet sprawności działania administracji, należy tak budować jej struktury, aby poszczególne organy wykonywały przewidziane dla nich zadania w sposób prawidłowy, nie angażując jednocześnie niepotrzebnie organów innych szczebli czy pionów<sup>41</sup>.

Oczywiście struktura administracji publicznej jest kształtowana w oparciu o przepisy prawa, a więc aparat administracyjny nie ma większego wpływu na swój kształt. W przypadku jednak administracji samorządowej ustawodawca daje prawo do pewnej swobody w kształtowaniu jej struktur<sup>42</sup>. Jest ona związana z tworzeniem statutu oraz regulaminu organizacyjnego<sup>43</sup>. Struktura urzędu jest więc wypadkową realizowanych kompetencji władczych oraz organizatorskich, służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej<sup>44</sup>.

Sprawność aparatu administracji publicznej wiąże się z właściwym, odpowiadającym prawnym obowiązkom, zarządzaniem zasobami kompetencyjnymi, zasobami organizacyjnymi, zasobami ludzkimi, zasobami materialnymi, zasobami informacyjnymi oraz zarządzaniem rozwojem instytucjonalnym administracji<sup>45</sup>. Prawna możliwość samodzielnego kształtowania struktur przez administrację publiczną może być wykorzystana do podnoszenia sprawności jej działania<sup>46</sup>.

---

<sup>39</sup> J. STAROŚCIAK, *Zasada organizacyjnej elastyczności*, s. 45-48.

<sup>40</sup> J. HOMPLEWICZ, *Teoria organizacji i kierownictwa (zagadnienia podstawowe)*, Katowice: UŚ 1979 s. 193.

<sup>41</sup> W. WYTRĄZEK, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin: Wydawnictwo KUL 2006 s. 7.

<sup>42</sup> S. CIEŚLAK, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa: Difin 2004, s. 121. Por. J. ŁUKASIEWICZ, *Zarys nauki administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis 2005, s. 167.

<sup>43</sup> Por. Art. 35 ust. 1, art. 67 ustawy o samorządzie gminnym, art. 19, art. 67 ust. 2 pkt 10, 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 15a ust. 3, art. 57 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>44</sup> Z. CIEŚLAK, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, s. 122.

<sup>45</sup> H. IZDEBSKI, M. KULESZA, *Administracja publiczna*, s. 100-101.

<sup>46</sup> J. ŁUKASIEWICZ, *Zasada organizacyjnej elastyczności*, s. 133.



#### 4. JAKOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.

Sprawność wiąże się także z działaniami wykorzystującymi instrumenty zarządzania jakością. Wdrażane są systemy zarządzania jakością. Do najbardziej popularnych należy grupa norm ISO opracowanych przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną, Model Doskonałości EFQM, Total Quality Management (TQM). Stosowane są metody i narzędzia zarządzania jakością. Wykorzystywany jest Model oceny CAF (ang. Common Assessment Framework), benchmarking, outsourcing. Tworzona jest kultura organizacyjna oraz kodeksy etyki pracowników samorządowych.

Jakość działań administracyjnych nie jest uzależniona wyłącznie od prawa, ale zależy od wielu czynników, które nie mają prawnego charakteru. Jakość jest zawsze wynikiem aktywności administracyjnej nieuregulowanej w sposób wyczerpujący normami prawnymi, ale dopuszczonej przynajmniej w sposób ogólny przez prawo i poza to prawo niewykraczającej. Jakość działań administracyjnych wiąże się z działaniami zgodnymi z prawem. Należy mieć jednak na uwadze, że zagadnienia związane z jakością nie powinny odnosić się wyłącznie do czynności faktycznych, jak też wyłącznie do form prawnych, w których administracja działa. Prawo nie jest bowiem możliwe do zrealizowania z pominięciem określonego stanu faktycznego.<sup>47</sup>

Można także stwierdzić, że co jakiś czas pojawiają się nowe tendencje, których celem ma być m.in. usprawnienie administracji publicznej. Jako przykład można podać koncepcje New Public Management oraz New Public Administration, których wdrożenie wymaga jednak zmian funkcjonalno-strukturalnych. Trudno bowiem osiągnąć zakładane cele, gdy określone działania są podejmowane w starych strukturach organizacyjnych oraz niezmienionych układach kompetencyjnych.<sup>48</sup>

Należy jednak pamiętać, że administracja publiczna działa na podstawie i w granicach prawa i nie można jej oceniać z pominięciem kategorii prawnych. Prawo jest podstawowym źródłem odniesienia dla działań administracji. Ponadto prawo nie może być przeciwstawiane obywatelom, regułom ekonomicznym, nie stanowi przeszkody do organizacji i dobrego zarządzania, sprawności organizacyjnej, efektywności i jakości działań administracyjnych<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> A. BŁAŚ, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów: Mitel 2004, s. 61-62.

<sup>48</sup> E. KNOSALA, *New public management a sprawność administracji samorządowej*, [w:] E. URA (red. nauk.), *Sprawność działania administracji samorządowej*.

<sup>49</sup> A. BŁAŚ, *W sprawie jakości działań*, s. 60-61.

## ZAKOŃCZENIE

Podczas 25 lat funkcjonowania samorząd terytorialny uległ znacznym przeobrażeniom. Zmieniające się potrzeby adresatów zadań publicznych, będące naturalną konsekwencją przemian cywilizacyjnych, spowodowały konieczność dostosowania działań samorządu do tych zmian. Jedną z nich jest włączenie podmiotów niepublicznych w wykonywanie zadań samorządu terytorialnego, normatywne określenie zakresu i zasad współpracy, realizacja, w różnych formach prawnych, zagwarantowanej konstytucyjnie zasady pomocniczości. Samorząd terytorialny ukierunkowuje się także na wprowadzanie rozwiązań uelastyczniających jego działania, do których można zaliczyć zmiany o charakterze projakościowym. Wdrażane są systemy zarządzania jakością, wykorzystywane metody i narzędzia zarządzania jakością. W związku z pojawiającymi się nowymi wyzwaniem, którym administracja samorządowa musi sprostać, obserwuje się tendencję rozwoju sfery administracji świadczącej, niewładczej.

## BIBLIOGRAFIA

- BANASZAK Bogusław: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK 2009.
- BIERNAT Stanisław: Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN 1994.
- BŁAŚ Adam: W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa, [w:] Jakość administracji publicznej. Rzeszów: Mitel 2004.
- BOĆ Jan: Ku administracji publicznej jako administracji inteligentnej, [w:] A. DĘBICKA, M. DMOCHOWSKI, B. KUDRYCKA, Profesjonalizm w administracji publicznej, Białystok: Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej 2004.
- CIEŚLAK Stanisław: Praktyka organizowania administracji publicznej, Warszawa: Difin 2004.
- DĘBICKA-JAXA Anetta: Sprawne państwo. Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna, Warszawa-Kraków: Wolters Kluwer Polska 2008.
- DOLNICKI Bogdan: Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej, [w:] E. URA (red. nauk.), Sprawność działania administracji samorządowej, Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski 2006.
- HOMPLEWICZ Janusz: Teoria organizacji i kierownictwa (zagadnienia podstawowe), Katowice: UŚ 1979.
- IZDEBSKI H., KULESZA M.: Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa: Liber 2004.
- JAWORSKA-DĘBSKA Barbara: Porozumienie komunalne a sprawność działania administracji samorządowej, [w:] E. URA (red. nauk.), Sprawność działania administracji samorządowej. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski 2006.
- KIEŻUN Witold: Sprawne zarządzanie organizacją, Warszawa: SGH 1997.

- KMIECIAK Zbigniew: Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 1994.
- KNOSALA Ernest: New public management a sprawność administracji samorządowej, [w:] E. URA (red. nauk.), Sprawność działania administracji samorządowej. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski 2006.
- KOTARBIŃSKI Tadeusz: Traktat o dobrej robocie, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo 1975.
- ŁUKASIEWICZ Jan: Zarys nauki administracji, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis 2005.
- ŁUKASIEWICZ Jan: Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis 2006.
- NIEWIADOMSKI Zygmunt: Pojęcie administracji publicznej, [w:] R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Instytucje prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK 2010.
- OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA Ewa: Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności), [w:] M. STAHL (red. nauk.), Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa: Difin 2009 s. 179.
- SKOCZYŃSKI Tomasz: Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz praktyczny, LEX 2011, Online: [http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc--ASK--nro=587311557&wersja=-1&localNroPart=0&reqId=1420629757797\\_1308455568&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=4](http://lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc--ASK--nro=587311557&wersja=-1&localNroPart=0&reqId=1420629757797_1308455568&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=4) (dostęp: 07.01.2015).
- STAROŚCIAK Jerzy: Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych, „Państwo i Prawo” 1974 nr 8-9.
- WYTRĄŻEK Wojciech: Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji, Lublin: Wydawnictwo KUL 2006.
- ZACHARKO Lidia: Ocena modelu prywatyzacji zadań publicznych gminy, [w:] I. SKRZYDŁO-NIŹNIK (red.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2001.
- ZAWICKI Marcin: Nowe zarządzanie publiczne, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2011.
- ZIMMERMANN Jan: Prawo administracyjne, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business 2012.

## ZASADA SPRAWNOŚCI W WYKONYWANIU ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Streszczenie

Przeobrażenia administracji publicznej, związane z rozwojem cywilizacyjnym, zmianami porządku prawnego, świadomością adresatów wykonywanych zadań, stały się przyczynkiem do analizy wybranych form działania uregulowanych w obowiązujących przepisach prawnych pod kątem sprawności. Jednostki samorządu terytorialnego, które wykonują zróżnicowane zadania publiczne, w celu uelastycznienia procesu wykonywania tych zadań i usprawnienia działania, wykorzystują możliwości współpracy z podmiotami niepublicznymi, stosując rozwiązania prawne określone jako prywatyzacja zadań publicznych. Współpracują z podmiotami prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Realizują w praktyce zasadę organizacyjnej elastyczności aparatu administracyjnego. Wreszcie, coraz częściej, stosują systemy, narzędzia, metody zarządzania jakością. Powyższe działania mają na celu realizację obowiązków ustawowych oraz podnoszenie sprawności działania.

*Streściła Magdalena Kisala*

**Słowa kluczowe:** sprawność, zadania publiczne, jednostki samorządu terytorialnego, jakość.

THE RULE OF EFFICIENCY IN THE PERFORMANCE OF PUBLIC TASKS  
BY LOCAL GOVERNMENT UNITS

S u m m a r y

Transformation of public administration, associated with the development of civilization, changes in the law, changes in the mentality of citizens, have given rise to a legal analysis of selected forms of action in terms of efficiency. Local government units perform various public functions. For this reason, to increase flexibility in the process of performing these tasks and improve the operation, they use the opportunity to interact with non-state actors. This co-operation is known as the privatization of public tasks. They also cooperate with private entities under the public-private partnership. In addition, they implement the principle of organizational flexibility of the administrative apparatus. Finally, they use systems, tools and methods of quality management. These activities are designed to implement the statutory obligations and improve efficiency.

*Summarised by Magdalena Kisala*

**Key words:** efficiency, public tasks, local government units, quality.