KIEROWNICTWO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Wojciech Góralczyk jr

MONOGRAFIE

Wolters Kluwer

KIEROWNICTWO W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Wojciech Góralczyk jr

MONOGRAFIE

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2016

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Akademię Leona Koźmińskiego

Stan prawny na 1 marca 2016 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Joanna Tyszkiewicz-Żak

Łamanie
Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na **www.legalnakultura.pl**
Polska Izba Książki

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-206-8
ISSN 1897-4392
ISBN PDF-a: 978-83-264-8664-7

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / **9**

Wstęp / **11**

Rozdział 1
Istota i zakres kierownictwa / 13
1.1. Pojęcie kierownictwa / **13**
1.1.1. Próba definicji / **13**
1.1.2. Ujęcie kierownictwa w ustawach / **28**
1.1.3. Kierownictwo w prawie obcym / **33**
1.2. Kierownictwo a koordynacja / **36**
1.3. Układy kierownictwa / **40**

Rozdział 2
Kierownictwo a kompetencje organu administracji publicznej / 47
2.1. Istota kompetencji w prawie administracyjnym / **47**
2.1.1. Pojęcie kompetencji / **47**
2.1.2. Zadania organu administracji publicznej / **62**
2.1.3. Zakres działania i właściwość organu administracji / **66**
2.1.4. Budowa normy kompetencyjnej / **69**
2.2. Kompetencja kierownicza / **71**
2.2.1. Cechy szczególne kompetencji kierowniczej / **72**
2.2.2. Granice kompetencji kierowniczej / **75**
2.2.3. Postulaty kompetencyjne / **80**
2.3. Upoważnienie administracyjne a kierownictwo / **83**
2.4. Podsumowanie / **91**

Rozdział 3
Środki kierownictwa / 93
3.1. Pojęcie środka kierownictwa / **93**

3.2. Ogólny podział środków kierownictwa / **96**
3.3. Założenia badawcze do przeglądu środków kierownictwa *de lege lata* / **99**
3.4. Środki kierownictwa stosowane przez Radę Ministrów / **101**
3.5. Środki kierownictwa stosowane przez Prezesa Rady Ministrów / **107**
3.5.1. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów / **109**
3.5.2. Wytyczne i polecenia dla kierowników urzędów centralnych / **113**
3.5.3. Akty kierownictwa nad wojewodami / **117**
3.6. Środki kierownictwa stosowane przez ministra / **126**
3.7. Kierownictwo w państwowych jednostkach organizacyjnych / **132**
3.7.1. Narodowy Fundusz Zdrowia / **132**
3.7.2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych / **137**
3.8. Kierownictwo w urzędzie / **139**
3.8.1. Kierownictwo wobec pracownika / **139**
3.8.2. Kierownictwo wobec komórek organizacyjnych / **159**
3.9. Pozaustawowe środki kierownictwa / **165**
3.10. Podsumowanie / **167**

Rozdział 4
Prawne formy działania organu kierującego / 170
4.1. Wprowadzenie / **170**
4.2. Akty prawne / **172**
4.2.1. Akty normatywne / **177**
4.2.2. Akty generalne niebędące aktami normatywnymi / **179**
4.2.3. Akty administracyjne / **184**
4.3. Czynności materialno-techniczne / **185**
4.3.1. Czynności kontrolne / **185**
4.3.2. Instruktaż / **186**
4.3.3. Zalecenia i opinie / **187**
4.4. Czynności społeczno-organizatorskie / **187**
4.5. Problem działań dwustronnych / **190**
4.6. Środki kierownictwa o charakterze mieszanym / **195**
4.7. Dobór właściwego środka kierownictwa w świetle prawa pozytywnego / **196**

4.8. Hierarchia środków kierownictwa / **197**
4.9. Środki kierownictwa *de lege ferenda* / **201**
4.9.1. Zakres potrzebnych zmian ustawowych / **201**
4.9.2. Proponowane ustawowe przepisy o środkach kierownictwa / **206**
4.9.3. Miejsce proponowanych zmian ustawowych / **215**

Rozdział 5
Kierownictwo a wartości / 217
5.1. Próba wyodrębnienia wartości o charakterze podstawowym / **217**
5.2. Od dobra osoby do dobra wspólnego / **222**
5.3. Zasady prawa administracyjnego / **228**
5.4. Wartości narzędziowe / **235**
5.5. Kierownictwo wobec wartości prawa administracyjnego / **238**
5.5.1. Godność / **239**
5.5.2. Równość / **241**
5.5.3. Wolność / **243**
5.5.4. Dobro wspólne / **245**
5.5.5. Sprawność / **250**
5.5.6. Jednolitość / **252**
5.6. Niedostatek wartości w procesie kierowania / **254**
5.7. Dobór właściwego środka kierownictwa w świetle wartości / **256**
5.8. Podsumowanie / **258**

Uwagi końcowe / **261**

Bibliografia / **267**

Akty prawne / **275**

Wykaz skrótów

Akty prawne

Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
o.p.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
regulamin	uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 z późn. zm.)
u.d.a.r.	ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 812 z późn. zm.)
u.k.a.r.	ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092)
u.s.c.	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1111 z późn. zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.)

u.RM	ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. 2012 r. poz. 392 z późn. zm.)
u.s.u.s.	ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 121 z późn. zm.)
u.ś.o.z.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.)
u.w.a.r.w.	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.)

Pozostałe skróty

MAiC	Minister Administracji i Cyfryzacji
M.P.	Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski
MPiPS	Minister Pracy i Polityki Społecznej
MSWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
PiP	Państwo i Prawo
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

W administracji publicznej zachodzą wielorakie wzajemne powiązania między organami administrującymi oraz między tymi organami a podmiotami administrowanymi. Niektóre z nich wykazują szczególny związek z ustrojem administracji publicznej. Wśród nich wyróżnia się w szczególności: nadzór, kontrolę, koordynację, współdziałanie oraz kierownictwo. To ostatnie zjawisko będzie przedmiotem niniejszego opracowania.

Wybór takiego przedmiotu rozważań wynika stąd, że do tej pory doktryna prawa administracyjnego raczej tę sferę omijała. Jedyne pionierskie opracowanie monograficzne tego zagadnienia stanowi praca Mariusza Szyrskiego *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*[1]. Brak szerszego zainteresowania doktryny kierownictwem wydaje się usprawiedliwiony. Zjawisko to jest typowe dla administracji scentralizowanej, a współczesna polska administracja publiczna opiera się na zasadzie decentralizacji. Kierownictwo w obecnej administracji polskiej jednak występuje. Wiążą się z nim specyficzne instytucje prawne i problemy. Dlatego warto się nim zająć.

Kierownictwo w administracji publicznej można rozpatrywać z pozycji różnych nauk. Może ono przede wszystkim stanowić przedmiot zainteresowania prakseologii, teorii organizacji, socjologii, nauk ekonomicznych, a nawet filozofii. Istotny wkład w badanie kierownictwa ma oczywiście nauka administracji. W tej publikacji punkt widzenia ma być jednak odmienny.

[1] M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2015.

Kierownictwo będzie rozważane jako instytucja prawna. Opracowanie to ma zatem ambicję przynależeć do nauki prawa administracyjnego. Stąd też podstawową metodą badawczą wykorzystaną w tej pracy będzie metoda dogmatyczno-prawna, klasyczna metoda badań prawniczych.

Rozważając kierownictwo na niwie nauki prawa administracyjnego, nie da się całkowicie uniknąć wchodzenia na pole innych nauk. Czasami instytucja prawa administracyjnego może być lepiej zrozumiana, gdy oświetli się ją także z pozycji nauki administracji. Niekiedy wkroczenie na grunt nauki administracji jest wymuszone niedostatkiem (luką) prawa pozytywnego. Zakładam jednak, że rozważania, które nie należą do nauki prawa, w tym opracowaniu będą miały charakter jedynie uzupełniający. W tej pracy nie pomijam własnych doświadczeń z okresu, gdy pełniłem służbę w administracji rządowej.

Opracowanie uwzględnia stan prawny na dzień 1 marca 2016 r.

Rozdział 1

Istota i zakres kierownictwa

1.1. Pojęcie kierownictwa

1.1.1. Próba definicji

Podejmując rozważania nad kierownictwem w świetle prawa administracyjnego, trzeba wyznaczyć zakres zamierzonych badań. Będzie on tożsamy z zakresem badanego zjawiska. Wypada zatem podjąć próbę zbudowania definicji kierownictwa. Zakładam przy tym, że stworzenie takiej definicji jest możliwe i sensowne. Próbę jej przedstawienia warto podjąć nawet wtedy, gdy nie można oczekiwać, aby była w pełni doskonała. Dotyczy też sytuacji, gdy zbudowanie definicji okazuje się niełatwe, a sama definicja musi być dość skomplikowana. Wychodzę bowiem z założenia, że zjawiska prawne – a one mają być przedmiotem tych rozważań – są poznawalne. Narzędziem porządkowania wiedzy na ich temat (jednym z wielu) mogą być właśnie definicje. Na gruncie badań nad prawem nie należy podzielać poznawczego pesymizmu właściwego doktrynom postmodernistycznym[2]. Jego przyjęcie pozbawiłoby badania prawne sensu i przekreśliłoby możliwość wpływania nauk prawnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa. Nauka prawa nie może odrywać się od swego przedmiotu, jakim jest obowiązujące prawo.

W literaturze prawa administracyjnego można napotkać wiele prób definiowania kierownictwa. Obszernego ich przeglądu dokonał Mariusz Szyrski[3]. Przytoczył on w sposób uporządkowany definicje budowane nie tylko przez

[2] A. Bronk, *Zrozumieć współczesny świat*, Lublin 1998, s. 51 i n.

[3] M. Szyrski, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna,* Warszawa 2015, s. 17 i n.

różnych autorów, lecz także formułowane w różnych epokach i na tle różnych uwarunkowań ustrojowych. Przywołane przez tego Autora definicje, mimo że powstawały w różnorodnych warunkach, są w zasadzie zbieżne – choć każda z nich zdaje się kłaść nacisk na inne aspekty analizowanego zjawiska. Powstaje zatem potrzeba pewnego ujednolicenia i wydobycia tych cech, które w sposób powszechny i zarazem jednoznaczny określają kierownictwo. Można przy tym pokusić się o stworzenie definicji realnej.

Definicja realna to zdanie (w znaczeniu logicznym) podające dla definiowanego przedmiotu (definiens) jednoznaczną jego charakterystykę. Przypisuje temu przedmiotowi zespół cech, które razem wzięte można przypisać tylko temu i żadnemu innemu[4]. Dodatkowo stawia się wymóg, aby to były cechy istotne[5]. Jej przeciwieństwo stanowi definicja nominalna, która ogranicza się do ścisłego odzwierciedlenia językowego znaczenia definiowanego wyrazu. Mniejsza użyteczność takiej definicji dla badań zamierzonych w tym opracowaniu wynika stąd, że niewiele ona mówi o samym analizowanym zjawisku. Pozwala je jedynie odróżnić na płaszczyźnie językowej od innych zjawisk. Dla rozważań o prawie pozytywnym wydaje się to zbyt mało, jeżeli założymy, że normy prawne nie są tylko strukturami językowymi, lecz także wpływają na rzeczywiste zachowania ludzi i ich zbiorowości. W umysłach ludzkich tworzą realne emocje i realne powiązania społeczne.

Definicje dzieli się także na analityczne i syntetyczne. Te pierwsze dotyczą zastanego rozumienia nazwy, drugie – projektowanego[6]. Definicję syntetyczną tworzy się z reguły wówczas, gdy zbudowanie definicji analitycznej nie jest możliwe lub celowe. Badając zastane (obowiązujące) instytucje prawne, można podjąć próbę stworzenia definicji analitycznej. Tak też będzie w przypadku kierownictwa. Charakter syntetyczny mają zaś z samej swej natury definicje tworzone przez ustawodawcę i zawarte w przepisach prawnych. Dotyczą bowiem z zasady instytucji przyszłych, które dopiero na mocy ustawy mają powstać albo mają zostać ubrane w nowy kształt.

[4] Z. Ziembiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 151; tenże, *Logika praktyczna*, Warszawa 2000, s. 44.

[5] Z. Ziembiński, *Logiczne podstawy*..., s. 156.

[6] T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 2003, s. 94.

Spróbujmy zatem stworzyć realną i analityczną definicję kierownictwa w świetle prawa administracyjnego. W tym celu można pójść tropem tzw. definicji klasycznych – rozpocząć od wskazania rodzaju najbliższego (*genus proximus*), a następnie poszukać specyficznej różnicy (*differentia specifica*). I jeden, i drugi człon – w odniesieniu do kierownictwa – będzie jednak wymagał wyjaśnienia.

Przyjęto, że rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu mają być toczone na niwie obowiązującego polskiego prawa administracyjnego. W nim należałoby zatem znaleźć rodzaj najbliższy. Poza zasięgiem rozważań pozostanie więc kierownictwo w znaczeniu potocznym, bardzo niejednoznacznie rozumiane, oraz kierownictwo w ujęciu prakseologii i nauk o organizacji[7]. W tym ostatnim przypadku nie można zresztą wykluczyć, że wyniki ustaleń zawartych w niniejszym opracowaniu i należących do nauk organizacyjnych okażą się zbieżne. Wobec kierownictwa rozumianego potocznie należy się natomiast pewne wyjaśnienie. Występuje tu wyraźnie dwoistość podejść. Przez kierownictwo rozumie się zarówno ogół czynności kierowania jakimś zespołem, jak i osobę lub grupę osób kierującą zespołem. Odchodząc od potocznego rozumienia kierownictwa, należy usunąć tę niejednoznaczność i pozostawić w kręgu zainteresowania tylko jedno z tych rozmienień. W toczonych tu rozważaniach będzie to rozumienie przedmiotowe – kierownictwo jako zespół zachowań. Wydaje się ono bardziej płodne pod względem badawczym. Przy rozumieniu podmiotowym należałoby ograniczyć się do opisu struktur istniejących w administracji publicznej lub przewidzianych przepisami prawa obowiązującego. Byłoby to podejście statyczne i ograniczone. Rozważając kierownictwo od strony przedmiotowej, nie uniknie się wprawdzie spojrzenia na struktury uczestniczące w tych działaniach, ale nie one będą utożsamiane z kierownictwem. W ten sposób powstaje szansa na szerokie, a nawet całościowe ujęcie zjawiska kierownictwa.

Świat prawa administracyjnego daje możliwość operowania takimi zjawiskami, jak instytucje prawne, normy prawne czy wreszcie stosunki prawne. Od niedawna do zestawu tego dołącza zjawisko określane jako sytuacja administracyjnoprawna. Przez instytucję prawną rozumie się na ogół zespół powiązanych norm prawnych. Norma prawna stanowi regułę postępowania

[7] Zob. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1969, s. 99 i n.

o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, uważaną za najmniejszą jednostkę obowiązującego prawa. Stosunek prawny oznacza zadziałanie normy prawnej wobec ściśle określonych podmiotów i w ściśle określonym przypadku – pojedynczym, choć często rozciągłym w czasie. Rozgrywa się między jego uczestnikami – podmiotami prawa. Przez sytuację administracyjnoprawną rozumie się „każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”[8]. Norma prawna, instytucja prawna oraz stosunek prawny, jak można sądzić, nie są w stanie ogarnąć tego, czym jest kierownictwo. Dotyczy ono wprawdzie konkretnych podmiotów, lecz odnosi się do zdarzeń nie tylko rozciągłych w czasie, ale zarazem powtarzalnych, niejednorazowych. Może być regulowane licznymi normami prawa administracyjnego i może się spełniać przez nawiązywanie licznych i różnorodnych stosunków administracyjnoprawnych. Dlatego rodzajem najbliższym, w którym należałoby osadzić kierownictwo, powinna być – jak się wydaje – sytuacja administracyjnoprawna.

Sytuację administracyjnoprawną można rozumieć na dwa sposoby. Szeroko – jako ogół praw i obowiązków przynależnych określonemu podmiotowi albo jako ogół praw i obowiązków przywiązanych do określonej rzeczy (ciążących w istocie nie na niej samej, ale na jej właścicielu lub na innej osobie uprawnionej do władania tą rzeczą lub władającej nią faktycznie). Można też sytuację administracyjnoprawną rozumieć wąsko (i ściśle), tak jak podano w przytoczonej wyżej definicji. Dla prowadzenia dalszych rozważań zawężenie to wydaje się konieczne. Przyjęcie rozumienia zbyt szerokiego uniemożliwiłoby oddzielenie kierownictwa od innych typowych relacji występujących w procesie administrowania, takich jak nadzór i kontrola. Utrudniałoby wnikanie w zagadnienia bardziej szczegółowe. Uznając konstrukcję sytuacji administracyjnoprawnej za podstawę dalszych rozważań, trzeba dokonać jeszcze jednego wyjaśnienia. Nie traktuję tej konstrukcji jako konkurencyjnej wobec stosunku administracyjnoprawnego. Takie podejście zdaje się sugerować Jan Boć[9]. Moim zdaniem koncepcja sytuacji administra-

[8] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 366. Zob. także R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 211.

[9] J. Boć (red.), *Prawo*..., s. 366.

cyjnoprawnej pozwala w nowy sposób spojrzeć na prawo administracyjne, ale nie powinna wypierać klasycznej koncepcji stosunku administracyjnoprawnego, która nadal pozostaje użyteczna dla wyjaśniania wielu kwestii powstających na tle prawa administracyjnego[10]. Sytuację administracyjnoprawną traktuję jako zjawisko szersze niż stosunek administracyjnoprawny. W ramach jednej sytuacji prawnej może zaistnieć wiele stosunków prawnych, niekoniecznie jednorodnych[11].

Mając powyższe na uwadze, będę poszukiwał kierownictwa pośród sytuacji administracyjnoprawnych. Chodzi przy tym o te sytuacje, w których może się znajdować organ administracji publicznej. Można się też posłużyć szerszym pojęciem organu administrującego, aby nie pozostawić poza zasięgiem badań tych organów (i innych podmiotów prawa), które nie są wprawdzie zaliczone przez ustawę do kręgu organów administracji publicznej, ale na mocy ustawowych upoważnień wykonują jakiś fragment administracji rozumianej przedmiotowo. Podsumowując zatem, wypada stwierdzić, że kierownictwo należy do sytuacji administracyjnoprawnych określających pozycję organów administrujących względem podmiotów administrowanych. Takie zakreślenie rodzaju najbliższego (*genus proximus*) kierownictwa wydaje się najwłaściwsze. Uprzedzając poniekąd dalsze ustalenia, wypada jednak dodać jeszcze jedno uściślenie. Mówiąc w powyższym sformułowaniu o podmiotach administrowanych, nie musimy zakładać, że chodzi o wszystkie takie podmioty, a nawet o wszystkie ich rodzaje. Okaże się bowiem, że całe grupy podmiotów administrowanych w ogóle „nie nadają się" do tego, by podlegać kierownictwu organu administracji publicznej (np. obywatele).

Pora przejść do próby określenia różnicy rodzajowej (*differentia specifica*) dla kierownictwa w prawie administracyjnym. Polega to na wyznaczeniu linii granicznej między kierownictwem a innymi typowymi sytuacjami administracyjnoprawnymi, w których może znaleźć się organ administrujący,

[10] Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 152.

[11] M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sytuacja administracyjnoprawna – problemy teoretyczne*, Administracja. Dydaktyka. Teoria. Praktyka 2009, nr 31, s. 81.

takimi jak nadzór i kontrola oraz ewentualnie koordynacja i współdziałanie[12]. Trzeba będzie też rozważyć, jaki charakter ma owa linia. Czy będzie ona zupełnie jednoznaczna i „szczelna", a więc da się dokonać wyróżnienia klasyfikacyjnego, czy trzeba z konieczności poprzestać na linii podziału nie do końca jednoznacznej, a więc uda się osiągnąć jedynie podział typologiczny? Ten drugi przypadek zakładałby istnienie zjawisk pośrednich, np. między kierownictwem a nadzorem.

Pierwszym składnikiem rozważanych sytuacji administracyjnoprawnych, nad którym warto się zastanowić, jest siła oddziaływania organu administrującego na podmiot administrowany. Oddziaływania te mogą być władcze lub niewładcze. W pierwszym przypadku organ administrujący może narzucać podmiotowi administrowanemu swoją wolę i może oczekiwać, że ten ostatni tę wolę uszanuje. Chodzi zatem o sytuacje, w których organ administrujący może ustanawiać normy prawne wiążące podmiot administrowany oraz może narzucić podmiotowi administrowanemu nawiązanie stosunku prawnego lub jego ukształtowanie po własnej myśli. Może wreszcie zmusić do zachowania (faktycznego) zgodnego z normą prawną lub treścią stosunku prawnego (wyegzekwować zachowanie). Bez trudu da się wskazać na sytuacje administracyjnoprawne, w których występuje składnik władczości, i takie, które są tego składnika pozbawione. Bez wątpienia sytuacja współdziałania wolna jest od elementów władczych. Podobnie będzie w przypadku kontroli. Kontrola toczy się na płaszczyźnie wiedzy, a nie woli. Jej celem jest ustalenie faktów oraz ewentualnie ich ocena[13]. Pierwiastki władcze w kontroli mogą mieć zatem co najwyżej charakter śladowy i nie dotyczą jej głównego nurtu. Sprowadzają się do takich momentów, jak żądanie okazania dokumentu, żądanie złożenia wyjaśnień. Adresat tych działań zachowuje prawną możliwość odmowy, a zatem trudno dopatrywać się w nich całkowitej władczości. Władczość w przypadku kontroli może pojawić się również w takich czynnościach jak „zarządzenia doraźnie". Trzeba jednak zauważyć, że mają one charakter nadzwyczajny oraz że przekraczają już granicę dzielącą kontrolę od nadzoru. Należy wreszcie pamiętać, że wyniki kontroli mogą stanowić

[12] J. Starościak jako formy zależności w stosunkach wewnętrznych administracyjnoprawnych wymienia: podporządkowanie, nadzór, kontrolę, koordynację oraz „różne formy współdziałania" – zob. J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 236.

[13] Takie podejście było znane już w literaturze okresu międzywojennego. Zob. np. J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 62 i n.

podstawę późniejszego władczego wkroczenia. W takim przypadku mielibyśmy jednak do czynienia z nawiązaniem nowej, odrębnej sytuacji administracyjnoprawnej, pojawiającej się już po kontroli.

Przeciwko takiemu rozumowaniu da się wysunąć pewne zarzuty. Po pierwsze, władczość jest stopniowalna, po drugie – mogą występować sytuacje administracyjnoprawne, w których przeplatają się elementy władcze i niewładcze. Odpowiadając na pierwszy zarzut, wypada się zgodzić co do niewątpliwej stopniowalności władczości. Trzeba jednak zauważyć, że w porządku prawnym istnieją też sytuacje, w których władczość nie występuje w ogóle. Można zatem wyznaczyć granicę między stanem braku władczości a jej występowaniem, choćby w bardzo skromnym zakresie. Co do drugiego zarzutu nie sposób zaprzeczyć, że działaniom władczym z reguły towarzyszą działania niewładcze. Ten, kto wydaje polecenia służbowe, korzysta jednocześnie z możliwości badania, jak są one wykonywane. Może też prowadzić badania odnośnie do potencjalnych skutków polecenia, którego jeszcze nie wydał, gdyż pozostaje ono jedynie w sferze projektów. Nie umniejsza to jednak mocy działań władczych podejmowanych w takich sytuacjach. Pojawianie się elementów niewładczych towarzyszących działaniom władczym nie czyni zatem tych ostatnich niewładczymi. Można więc wyznaczyć granicę między współdziałaniem i kontrolą a kierownictwem. Granica ta wydaje się w pełni jednoznaczna. Ma charakter nie tylko typologiczny, ale i klasyfikacyjny.

Obecnie wypada zająć się oddzieleniem kierownictwa od nadzoru. Obie te sytuacje administracyjnoprawne są przesycone elementami władczymi. Kryterium podziału trzeba zatem poszukiwać w innych czynnikach niż występowanie władczości albo jej brak. Można także skupić uwagę na stopniu intensywności, z jakim władczość w danej sytuacji występuje.

Zacznijmy od kryterium ilościowego – intensywności oddziaływań władczych. Dość rozpowszechniony jest pogląd o większej sile, a więc większej intensywności kierownictwa niż nadzoru[14]. Trudno byłoby znaleźć argumen-

[14] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje i zasady w teorii i w orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 211; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 139.

ty dla jego obalenia[15]. Przy budowaniu definicji kierownictwa kryterium stopnia (intensywności) władczości nie jest jednak w pełni przydatne. Obciąża je bowiem pewien brak jednoznaczności i nadmiar subiektywizmu. Powstaje przede wszystkim pytanie, na czym polega moc środka oddziaływania władczego. Można wprawdzie twierdzić, że z pozycji podmiotu kierowanego niektóre czynności organu administracji są odbierane jako mocniejsze, a inne jako słabsze. Porównanie to pozostaje jednak bardzo nieprecyzyjne. Ponadto nawiązuje do subiektywnej oceny, która inaczej wypada ze strony organu administrującego, a inaczej ze strony podmiotu administrowanego. Nawet różne podmioty podległe kierownictwu jednego organu mogą w pewnych okolicznościach różnie odbierać i oceniać moc środków oddziaływania. Trzeba by też rozstrzygnąć, czy porównanie mocy środków kierownictwa opiera się na tym, co przewidziano w przepisach prawnych, czy też na tym, co jest stosowane w rzeczywistości. W zakresie oddziaływania kierowniczego mogą bowiem występować luzy decyzyjne, które pozwalają na stosowanie środków kierowniczych w różnym stylu i z różną intensywnością. Pozostaje wreszcie kwestia doboru środków kierowniczych. W pewnych przypadkach organ kierowniczy może sięgać po środki mocniejsze, w innych po słabsze. Może przy tym powstrzymywać się od używania niektórych środków. Warto też pamiętać, że niektóre środki kierownictwa są przewidziane jedynie dla sytuacji nadzwyczajnych, a więc nieobecne są w codziennej praktyce kierownictwa. Przykładem mogą być takie uprawnienia jak prawo usunięcia (odwołania) osoby ze stanowiska lub jej zawieszenie w urzędowaniu. Mają one działać raczej przez zagrożenie niż przez rzeczywiste ich stosowanie.

Nie ma narzędzia, za pomocą którego można zmierzyć i porównać siłę oddziaływania rozmaitych środków kierownictwa. Ponadto w każdej sytuacji kierowniczej i w każdej sytuacji nadzorczej mogą występować obok siebie środki o różnej mocy oddziaływania. To dodatkowo utrudnia ewentualne porównania.

[15] A. Filipowicz (*Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Ossolineum 1984, s. 7 i 116) akcentuje wprawdzie inną cechę różniącą nadzór od kierownictwa – kierownictwo uważa za mniej „określone" od nadzoru. Nie neguje jednak większej „mocy" kierownictwa. Warto też odnotować, że Autor poczynił te ustalenia jeszcze na gruncie prawa socjalistycznego.

Gdyby w budowanej definicji kierownictwa oprzeć się na sile oddziaływania środków władczych, byłaby ona obciążona jeszcze jedną wadą. Miałaby cechy definicji negatywnej, a więc takiej, która stwierdza, czym definiendum nie jest, a nie stwierdza tego, czym ono jest i jakie cechy wykazuje. Sprowadzałaby się bowiem do stwierdzenia, że kierownictwo to sytuacja administracyjnoprawna, w której stosuje się środki oddziaływania mocniejsze niż w przypadku nadzoru. Nie dawałaby natomiast opisu żadnych cech własnych kierownictwa.

Rezygnując z wykorzystania stopnia władczości jako kryterium wytyczającego granicę między kierownictwem a nadzorem, należy poszukać potencjalnych kryteriów na innych płaszczyznach.

Sytuacje administracyjnoprawne, które tu porównujemy – nadzór i kierownictwo – dotyczą zawsze organu administrującego. Drugą stroną sytuacji pozostaje podmiot administrowany. Wypada zatem postawić pytanie: czy każdy podmiot prawa administracyjnego może podlegać kierownictwu lub nadzorowi? Od razu da się zauważyć istotną różnicę. Organ sprawujący nadzór może oddziaływać na podmioty wszelkiego rodzaju, jeśli ustawodawca przyznał mu taką kompetencję. Istnieje natomiast grupa podmiotów, wobec których sprawowanie kierownictwa jest wykluczone, nie zawsze zresztą z tych samych przyczyn. Do podmiotów niepoddających się kierownictwu wypada zaliczyć:

1) obywateli (osoby fizyczne),
2) niepubliczne jednostki organizacyjne (przedsiębiorców, tzw. organizacje pozarządowe),
3) wspólnoty samorządowe (jednostki samorządu terytorialnego i inne),
4) inne podmioty, którym ustawa zapewnia samodzielność ustrojową (np. niektóre przedsiębiorstwa i zakłady publiczne),
5) tzw. organy regulacyjne[16] i inne organy orzekające oraz
6) organy kolegialne[17].

[16] W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 153 i n.; Z. Snażyk, A. Szafrański, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011, s. 243.

[17] W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w administracji – aspekty prawne* (w:) *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 218.

Wyodrębnienie tych podmiotów nastąpiło na podstawie różnych przesłanek. I tak, jest oczywiste, że w demokratycznym państwie prawnym obywatele nie mogą podlegać kierownictwu władzy publicznej. Wynika to z przyrodzonej wolności osoby ludzkiej, gwarantowanej przez Konstytucję. Ograniczenie oddziaływania organów władzy publicznej na niektóre jednostki organizacyjne można wywodzić z praw tych jednostek przyznanych Konstytucją. W przypadku przedsiębiorców i ich organizacji będzie to zasada wolności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), w przypadku zaś podmiotów niegospodarczych – wolność zrzeszania się (odpowiednio art. 58 lub art. 59 Konstytucji). Kierownictwo wobec jednostek samorządu terytorialnego należy wykluczyć, opierając się na różnych przepisach konstytucyjnych, a w szczególności na art. 165 ust. 2 i art. 171 Konstytucji. W przypadku innych podmiotów podstawa wyłączenia kierownictwa może znajdować swe źródło w ustawie. Chodzi o przypadki, w których rozmyślnie postanowiono, że jakiś podmiot prawa administracyjnego będzie zachowywał chroniony zakres samodzielności. Może to wynikać na przykład z zamiaru powierzenia jakiemuś organowi sprawowania niezależnego orzecznictwa w pewnych sprawach. Inny charakter mają przyczyny dotyczące organów kolegialnych. Organy te działają w zasadzie tylko przez podejmowanie uchwał. Uchwała organu kolegialnego jest zawsze wynikiem głosowania lub uzgodnienia stanowisk osób tworzących jego skład. Nie da się więc nakazać organowi jako całości, że ma podjąć określoną uchwałę. Wymagałoby to oddziaływania nie wobec organu, lecz wobec jego członków (przynajmniej większości z nich). Byłoby zresztą naruszeniem zasady kolegialności, a więc tych norm prawnych, które ustanowiły organ jako kolegialny i nakazały kolegialny tryb jego działania. Prowadziłoby to do zaprzepaszczenia tych szczególnych cech, które wiążą się z kolegialnością decydowania. W praktyce, zwłaszcza w ustroju socjalistycznym, można było spotkać takie rozwiązania, które poddawały organ kolegialny kierownictwu. W rzeczywistości sprowadzało to kolegialność do poziomu zjawiska fasadowego, co wypada ocenić zdecydowanie negatywnie[18].

Zarysowanie kręgu podmiotów, które nie mogą podpadać pod kierownictwo, nie przesądza jeszcze wspólnych cech podmiotów „nadających się do kie-

[18] W. Góralczyk jr, *Organy kolegialne państwowych organizacji gospodarczych*, Warszawa 1979, s. 158 i n.

rownictwa". O zaliczeniu do tego kręgu ustawodawca rozstrzyga odrębnie wobec każdego typu podmiotu. Czy da się jednak wyprowadzić wspólną cechę tych podmiotów? Wypada przede wszystkim zauważyć, że adresatami działań kierowniczych mogą być jedynie podmioty należące do sfery wewnętrznej administracji publicznej[19]. Mogą to być zatem organy administracji, ale tylko takie, które podlegają hierarchicznie organowi kierującemu. Mogą to być urzędy organów administracji publicznej (wszystkie) oraz ich wewnętrzne jednostki i komórki organizacyjne, a także osoby zatrudnione w tych urzędach (w zakresie stosunku służbowego lub stosunku pracy). Mogą to być wreszcie jednostki organizacyjne podporządkowane hierarchicznie organowi administracji oraz ich wewnętrzne struktury (np. jednostki budżetowe).

Zaliczenie do kręgu podmiotów „zdolnych" do podlegania kierownictwu nie rozstrzyga jeszcze, czy w danej sytuacji administracyjnoprawnej występuje kierownictwo. Udało się w ten sposób wyodrębnić jedynie kryterium konieczne, ale niewystarczające. Wypada zatem poszukiwać dalszych wyróżników kierownictwa. Można obecnie skupić uwagę na **środkach** kierowania i nadzoru. Jakie między nimi zachodzą różnice?

Niewątpliwie zarówno w obrębie kierownictwa, jak i w obrębie nadzoru mogą występować **liczne i różnorodne środki oddziaływania**. O ile jednak możliwy jest przypadek nadzoru wykorzystującego tylko jeden środek działania, o tyle trudno byłoby wskazać taki przypadek po stronie kierownictwa. Kierownictwo wyróżnia się zatem wielością dostępnych środków oddziaływania.

Cechą nadzoru uważaną za bezsporną jest to, że wykorzystuje jedynie takie władcze środki działania, które zostały stworzone przepisami ustawowymi[20]. Po stronie kierownictwa nie zachodzi takie ograniczenie. W kierownictwie można stosować **wszelkie władcze środki działania** z wyjątkiem takich,

[19] Zob. I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 86–87. Autorka zwraca też uwagę na niejednorodność sfery wewnętrznej, w której wyróżnia płaszczyznę mikro- i makroadministracyjną. Do podziału tego nawiążę w dalszej części rozważań.

[20] J. Staryszak, *Prawo nadzoru*..., s. 92–93.

które są wykluczone ustawą albo z natury byłyby nielegalne. Może zatem istnieć kategoria środków kierowniczych tworzonych *ad hoc*.

Istota nadzoru polega na tym, że poszczególne środki nadzorcze mogą być zastosowane jedynie w ustawowo określonych okolicznościach. Ogranicza to swobodę organu nadzorującego i chroni prawa podmiotowe podmiotu nadzorowanego. W kierownictwie brak jest natomiast ustawowego powiązania środka oddziaływania z ustawowo określoną sytuacją. Organ kierujący **swobodnie dobiera środki działania**, chyba że przepis ustawy tę swobodę ogranicza.

Pewna różnica może też dotyczyć samej natury środków oddziaływania. Można je podzielić na otwarte i zamknięte. W pierwszym przypadku model wymaganego zachowania adresata środka nie jest z góry określony. Organ administrujący ustala, jak podmiot administrowany ma się zachować. W przypadku środków zamkniętych model zachowania adresata określa przepis prawa. Organ administrujący może jedynie spowodować uruchomienie tego zachowania, ale nie może przesądzać jego istotnego kształtu. Skutki prawne środka otwartego są zawarte w samej konstrukcji prawnej danego środka oddziaływania. Określa je w zasadzie każdorazowo organ stosujący dany środek. Skutki prawne środka zamkniętego przesądza ustawa[21]. Prostym przykładem środka otwartego jest polecenie, w którym organ administracji określa, jak ma się zachować podmiot administrowany. Ustawa nie określa z góry żadnych elementów tego zachowania. Środek zamknięty można zilustrować przykładem zatwierdzenia aktu prawnego. Jego skutek może polegać jedynie na przyznaniu mocy zatwierdzanemu aktowi prawnemu albo na odmowie jej przyznania. Nie może jednak niczego więcej wymagać od twórcy owego aktu. Środek zamknięty respektuje odrębność prawną (samodzielność) adresata środka, środek otwarty wkracza w jej zakres, a nawet kształtuje jej faktyczne granice. Środek zamknięty powinien być aktem prawnym związanym. Jeżeli zawiera składnik uznania administracyjnego, to tylko co do jego użycia lub rezygnacji z jego używania. Środek otwarty zawsze zawiera składnik uznania, i to co do samej jego treści. Wydaje się,

[21] Zdaniem W. Hoffa: „Nadzór natomiast nie powinien zawierać pierwiastka kształtowania materialnej treści działań i decyzji, a jedynie korygowanie nieprawidłowych działań w drodze uchylania lub zmiany decyzji" (tenże, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987, s. 142).

że dla nadzoru właściwe są wyłącznie środki zamknięte, dla kierownictwa zaś – zarówno **zamknięte,** jak i **otwarte**[22].

Zebrany materiał pozwala już – jak się wydaje – na przedstawienie proponowanej definicji kierownictwa. **Kierownictwo** stanowi zatem typową sytuację administracyjnoprawną organu administrującego. W jej ramach może on wobec podmiotów administrowanych, niekorzystających z prawnie zapewnionej samodzielności, stosować liczne i różnorodne władcze środki oddziaływania. Środki te nie muszą być określone ustawowo, choć nie mogą być z ustawą sprzeczne. Ich dobór zależy od woli organu sprawującego kierownictwo. Mogą być stosowane także środki o charakterze otwartym.

Tak zbudowana definicja ma charakter klasyfikacyjny. Jej granice można uznać za jednoznaczne. Opiera się przy tym na aktualnym stanie prawa pozytywnego i dlatego nie jest definicją ponadczasową. Ustawodawca korzysta bowiem ze swobody tworzenia nowych rozwiązań, często niezgodnych z twierdzeniami i postulatami doktryny. Może on wprowadzać konstrukcje nowych sytuacji administracyjnoprawnych i zmieniać istniejące. Nie jest zatem wykluczone utworzenie przez ustawodawstwo w przyszłości nowych środków oddziaływania w stosunkach między podmiotami prawa administracyjnego. Nie da się postawić tamy przeciw tworzeniu konstrukcji, których nie będzie można zaliczyć ani do nadzoru, ani do kierownictwa.

Na tym tle z przykrością należy stwierdzić, że w ostatnich latach ustawodawca coraz mniej dba o jakość ustawodawstwa[23]. Coraz częściej pojawiają się przepisy, które zupełnie nie liczą się z wypracowanymi i utrwalonymi od lat konstrukcjami prawa polskiego. Zjawisko to nie tylko zaburza ład i spokój doktryny. Gdyby wywierało wyłącznie taki skutek, można by je nawet uznać za pożyteczne. Nadmierne skostnienie doktryny na pewno nie wychodzi jej na dobre. Wprowadzanie jednak do prawa polskiego obcych konstrukcji i nowej terminologii utrudnia jego interpretację. Prowadzi do powstawania luk i sprzeczności, które są z trudem usuwane drogą wykładni. W ten sposób

[22] Można to wiązać także z wymogiem większego stopnia „określoności" nadzoru niż kierownictwa, na co zwracał uwagę A. Filipowicz (zob. przypis 15).

[23] I. Lipowicz pisze wręcz o „rozchwianiu systemowym rozwiązań w zakresie tworzenia prawa" – zob. I. Lipowicz, *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, PiP 2012, z. 7, s. 5.

polskie prawo staje się coraz bardziej hermetyczne, coraz mniej dostępne dla przeciętnego człowieka, a zatem coraz bardziej odległe od ideału demokratycznego państwa prawnego.

Zjawisko to ma kilka przyczyn. Nie miejsce tutaj na ich pogłębioną analizę. Jedynie tytułem przykładu i bez ambicji wyczerpania problemu można by wskazać trzy.

Na czoło zdaje się wysuwać wadliwy sposób wdrażania prawa europejskiego do systemu prawa polskiego[24]. Chodzi oczywiście wyłącznie o takie akty prawa europejskiego, które nie obowiązują bezpośrednio, ale wymagają wdrożenia. Najczęściej będą to dyrektywy. Prawodawca europejski tworzy je z nastawieniem, że ustawodawcy krajowi dokonają pewnej, niełatwej pracy. Ustalenia zawarte w dyrektywie włączą do krajowego porządku prawnego w taki sposób, aby mogły najskuteczniej w nim funkcjonować. Wymaga to uwzględnienia całego dotychczasowego dorobku prawa krajowego i jego doktryny. Trzeba przy tym pamiętać, że sformułowania zawarte w dyrektywach są w pewien sposób „uśrednione". Muszą nadawać się do tego, aby można je było przenieść do każdego z 28 krajowych porządków prawnych. Posługują się zatem wyrażeniami odległymi od tych, które przyjęte są w krajowych systemach prawnych. Nie nadają się więc do tego, aby do przepisów prawa krajowego były włączane dosłownie. Niestety, polski ustawodawca zdaje się często zmierzać „na skróty". Zdarzają się bowiem przypadki, że uchwalane w Polsce ustawy stanowią zaledwie tłumaczenie tekstu aktu prawa europejskiego na język polski – do tego nie zawsze poprawne i udolne. Taki stan próbuje się usprawiedliwiać pośpiechem związanym z obowiązującymi terminami wdrażania przepisów europejskich. Należy jednak zdać sobie sprawę, że niedotrzymanie takiego terminu może przynosić mniej skutków negatywnych niż zatrucie polskiego porządku prawnego niepoprawnie zbudowanymi przepisami. W procesie tworzenia prawa w Polsce ugruntowane są mechanizmy kontroli, czy pozostaje ono w zgodności z prawem europejskim. Brakuje natomiast mechanizmu od-

[24] Wpływ prawa europejskiego na polskie prawo administracyjne jest wieloraki i całościowy. Jako całość zasługuje na ocenę pozytywną. Zob. K. Kiczka, *Znaczenie dorobku unijnego dla polskiej administracji publicznej* (w:) *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjnoprawne*, red. J. Sługocki, Wrocław 2014, s. 35 i n. Krytycznie odnoszę się jednak do sposobów, dzięki którym europejski dorobek jest przenoszony do prawa polskiego.

wrotnego – kontroli, czy proponowany sposób wdrożenia przepisu europejskiego nie spowoduje negatywnych skutków ubocznych w systemie polskiego prawa.

Drugim źródłem niskiej jakości tworzonego prawa zdaje się interwencyjny styl jego tworzenia. Ustawy rzadziej powstają jako wyraz długofalowego programu rozwiązywania problemów państwowych. Częściej tworzy się je jako reakcję na jakieś niepokojące zjawisko zaistniałe lub nagle dostrzeżone w społeczeństwie. Powstają więc w pośpiechu i z nastawieniem na rozwiązanie konkretnego problemu, a nie w celu tworzenia długofalowego porządku. Spójność z zastanym systemem prawa schodzi w takim przypadku na dalszy plan[25].

Trzecia słabość ustawodawstwa ma źródło w procedurze tworzenia ustaw. Nie jest ona nastawiona na jakość produktu, jakim jest ustawa. Jest natomiast podatna na oddziaływanie różnych interesów o charakterze grupowym lub wręcz jednostkowym. Występuje to na wszystkich etapach postępowania prawotwórczego. Słaba jest przy tym pozycja wnioskodawcy projektu ustawodawczego. Nie ma on prawnie określonych możliwości przeciwstawiania się uchwalaniu poprawek, które jego zdaniem są niewłaściwe. Często psują one istotę oraz spójność projektu lub wypaczają jego sens[26].

Za odrębną słabość procesu tworzenia prawa można uznać niewłaściwy rytm pracy ustawodawcy. Wyraża się to w opieszałości przy uchwalaniu jednych ustaw i w nadmiernym, a nieuzasadnionym pośpiechu przy innych[27].

Od naruszania lub zmiany dotychczas przyjętej konstrukcji nadzoru i kierownictwa trzeba odróżnić możliwość zmiany (przesunięcia) zakresu, w którym występuje obecnie nadzór bądź kierownictwo. Zmian tych nie da się zahamować. Mogą być zresztą wielce pożyteczne. Prawo może w przyszłości wprowadzić kierownictwo w tych przypadkach, w których obecnie mamy do czynienia z nadzorem, i na odwrót – ustanowić nadzór tam, gdzie

[25] M. Błachucki, T. Górzyńska, *Słowo wstępne* (w:) *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 8.

[26] W. Góralczyk jr, *W kierunku lepszego prawa*, Transformacje 2010, nr 1–2, s. 368.

[27] E. Gębka, *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na tworzenia prawa*, Administracja. Dydaktyka. Teoria. Praktyka 2013, nr 4, s. 92.

obecnie występuje kierownictwo. Poszerzanie decentralizacji państwa będzie łączyło się z wypieraniem kierownictwa przez nadzór, centralizacja zaś – z wypieraniem nadzoru przez kierownictwo.

Zmierzając ku definicji kierownictwa, odróżniono tę sytuację administracyjnoprawną od współdziałania, kontroli i nadzoru. Obecnie wypadałoby zadać pytanie o relację między kierownictwem a **koordynacją**. Kwestia ta jest na tyle złożona, że warto ją rozpatrzyć bardziej szczegółowo, poświęcając jej odrębny podrozdział. Już jednak w tym miejscu należy zasygnalizować, że koordynacja może występować w obrębie kierownictwa, jak też może tworzyć oddzielny typ sytuacji administracyjnoprawnej. W tym drugim przypadku będzie różniła się jakościowo od kierownictwa, nadzoru i kontroli, o czym niżej.

1.1.2. Ujęcie kierownictwa w ustawach

Dotychczasowe rozważania miały na celu próbę sformułowania definicji kierownictwa mającej charakter doktrynalny. Pora postawić pytanie o ustawową (legalną) definicję kierownictwa. Na próżno szukać takiej definicji w przepisie na tyle ogólnym, by dotyczył całego systemu prawa administracyjnego. Nie znajdziemy jej także w przepisach poszczególnych ustaw z zakresu prawa administracyjnego. Czy stan ten jest właściwy? Czy należy dążyć do stworzenia (wprowadzenia w formie aktu normatywnego) takiej definicji?

Przede wszystkim trzeba zauważyć, że brak definicji ustawowej w żadnym stopniu nie tamuje możliwości wykonywania kierownictwa w administracji. W większości przypadków zresztą definicja ustawowa nie jest niezbędna dla zaistnienia normy bądź instytucji prawnej. Celem stanowienia przepisów prawa nie jest przecież wyjaśnianie pojęć, lecz określanie norm zachowania pomiotów prawa. Ewentualna definicja ustawowa mogłaby służyć co najwyżej uściśleniu granic kierownictwa lub ułatwieniu jego wykonywania.

Rozważając ewentualną przydatność takiej definicji, w przyszłym ustawodawstwie trzeba zapytać o jej zasięg, a następnie o miejsce, w którym mogłaby być zamieszczona. Definicja ustawowa może mieć zasięg powszechny