



O POTRZEBIE BUDOWANIA NORMATYWNEGO MECHANIZMU PROWADZENIA POLITYKI ROZWOJU. ZAŁOŻENIA BADAWCZE I CELE PRACY

Rozwój kraju, wciąż narastające problemy społeczno-gospodarcze, wynikające z coraz bardziej złożonych zjawisk gospodarczych oraz zmian zachodzących w stosunkach społecznych, wymagają określonego normatywnego uporządkowania, stawiając jednocześnie przed naukami prawnymi nowe wyzwania. Stąd nadal aktualne są postulaty odpowiedniego ustalania modelu strukturalnego (organizacyjnego), zadań publicznych oraz rewizji metod i prawnych form działania, a co za tym idzie – budowania określonych normatywnie mechanizmów działania państwa w sferze stosunków społeczno-gospodarczych.

Rola państwa w tym obszarze nie jest nowym zagadnieniem jurydycznym¹. Jednak zasadnicza zmiana podstaw ustrojowych i zmieniające się stale uwarun-

¹ Problematyka oddziaływania na stosunki społeczno-gospodarcze stanowiła przedmiot zainteresowania zarówno nauki prawa, jak i nauk pozaprawnych również na gruncie poprzedniego systemu bezpośredniego zarządzania gospodarką narodową przez państwo. Badania traktowały wówczas o zagadnieniach, których zakres zdeterminowany był odmiennymi uwarunkowaniami ustrojowymi, a zwłaszcza państwową własnością środków produkcji, systemem centralnego planowania oraz scentralizowaną budową aparatu władzy. Z naukowego punktu widzenia dotyczyły szeregu zagadnień teoretycznoprawnych, mających istotne znaczenie także dla badań nad współczesną rolą państwa w gospodarce. Obejmowały bowiem ogólne teoretyczne zagadnienia organizacji gospodarki (m.in. na ten temat: T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, passim), a w szczególności zasad budowy aparatu gospodarczego podmiotów stosunków gospodarczych (zob. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1978, passim), a także prawnych form i metod działania administracji (W. Brzeziński, *Prawne problemy planowania gospodarczego*, Warszawa 1964; na temat swoistości indywidualnych aktów administracji gospodarczej kierowanych do przedsię-

kowania ekonomiczne oraz społeczne powodują, że zwłaszcza działania państwa w sferze stosunków społeczno-gospodarczych należy rozpatrywać w zupełnie innym kontekście.

Na państwie ciąży obowiązek rozwiązywania szeregu bardzo różnych problemów społeczno-gospodarczych. Obowiązek ten może być realizowany w różnej skali, przez różne pod względem ustrojowym organy władzy publicznej. Decydują o tym zasady ustrojowe państwa, w szczególności ustalony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² podział władzy, zapewniający decentralizację oraz uczestnictwo samorządu terytorialnego w jej sprawowaniu, a także przyjęty system prawny, ustalający podział obowiązków pomiędzy poszczególne władze publiczne, wybór form prawnych ich realizacji, a także zakres odpowiedzialności.

W ustroju społecznej gospodarki rynkowej państwo występuje w nowej roli – jako gwarant podstawowych, indywidualnych praw i wolności, w tym praw ekonomicznych. Złożony charakter współczesnych problemów w sferze stosunków społeczno-gospodarczych wywołuje potrzebę stosowania przez państwo coraz to nowych instrumentów oddziaływania. Wraz z narastającymi zmianami stosunków społeczno-gospodarczych zmianie ulegają cele regulacji prawnych³, stanowiące podstawy aktywności ze strony organów państwa.

biorstw państwowych – A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1966; idem, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo 38, Wrocław 1972; T. Rabska, *Ewolucja charakteru planu gospodarczego jako formy zarządzania gospodarką*, Poznań 1975; eadem, *Akty organizacji w gospodarce narodowej*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1973), dotyczyły także zagadnień związanych z wzajemnymi stosunkami pomiędzy polityką, prawem i ekonomią (zob. Z. Rybicki, *Administracja stosunków gospodarczych PRL*, Warszawa 1963; S. Buczkowski, *Prawo a problemy ekonomiczne*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 5–6; J. Starościek, *Formy i metody działania w administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978; *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, cz. 1, red. J. Starościek et al., Warszawa 1971.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28 poz. 319, zm.: Dz.U. z 2006 r. Nr 200 poz. 1471, Dz.U. z 2009 r. Nr 14 poz. 946.

³ Zob. T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, w: *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 17–19. Autorka stwierdza: „We współczesnych warunkach paradoksalnym jest istnienie przeciwstawnych (pozornie) dążeń, a jednocześnie potrzeba ich należytego powiązania. Mianowicie postulatem stawianym prawu – od czasu transformacji ustrojowej – jest deregulacja i podporządkowanie gospodarki – w coraz szerszym zakresie – regułom ekonomicznym. Z drugiej strony, to właśnie na państwie ciąży obowiązek wprowadzania nowych praw i kontrola ich realizacji, w imię dobra wspólnego i ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie oczekuje się ochrony interesów indywidualnych, które mogą być różne od zbiorowych. Konieczne jest więc dla ich zabezpieczenia stanowienie nowych regulacji i szczególnych form działania”.

Konsekwencją zmieniających się stosunków społeczno-gospodarczych jest skomplikowany układ stosunków prawnych, które trudno jest określić mianem klasycznych⁴. Konieczne jest ich prawne zdefiniowanie. Z punktu widzenia nauki prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego, problem ten jest szczególnie widoczny w ustawowym formułowaniu złożonych zadań publicznych, dla których wykonywania aparat administracji publicznej nie jest już wystarczający. Podmioty władzy publicznej wchodzi w coraz bardziej skomplikowane wzajemne relacje. Wykonując przypisane powinności publiczne, zobowiązane są do współdziałania w ramach struktur administracji publicznej, jednocześnie pozostając w kooperacji z podmiotami prywatnymi. Te skomplikowane, wielopłaszczyznowe układy stosunków, wyznaczone za pomocą złożonych zespołów powiązanych ze sobą czynności, wymagają normatywnego uporządkowania. Ostatecznie bowiem to odpowiednia struktura organizacyjna i organizacja działania przesądzają o skuteczności i efektywności⁵ wykonywania zadań publicznych.

Konstytucyjna konstrukcja władz publicznych – rozumiana jako struktura organizacyjna pozostająca we wzajemnych normatywnie określonych stosunkach wraz z zasadami ich postępowania – daje nam obraz organizacji modelowej. Stanowi punkt odniesienia normatywnej budowy struktur i organizacji działań w różnych sferach aktywności administracji publicznej, wymagających odpowiednich prawno-organizacyjnych modyfikacji, wynikających ze zmieniających się uwarunkowań i potrzeb, z różnorodności i złożoności zadań publicznych. Dlatego tak silnie zaakcentować należy potrzebę powiązania sposobu

⁴ Na temat uwarunkowania kształtowania współczesnej administracji publicznej i przekształceń jej funkcji zob. m.in.: B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, w: *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004; J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007; T. Rabska, *Pytania o stan współczesnej administracji*, w: *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego*, red. H. Bauer et al., Poznań 1999; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 1–60 i wskazana tam literatura.

⁵ Kryteria skuteczności i efektywności działania organów administracji publicznej stanowią wynik wdrażania koncepcji dobrego zarządzania sferą publiczną, która odnosi się do zasad i procesów wpływających na wykonywanie zadań publicznych; szerzej na ten temat zob. część I, rozdział II niniejszego opracowania. Zob. m.in.: M. Debbasch, J.M. Pointer, *Administracja i zarządzanie*, w: *Administracja Republiki Francuskiej*, red. J. Łętowski, Warszawa 1984, s. 73 i nast.; J. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania sprawności (efektywności) działania administracji publicznej*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek i M. Smaga, Kraków 2001, s. 517 i nast.; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 48 i nast.; I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, RPEiS 2008, z. 1, s. 5–17.

wypełniania powinności publicznej (wykonania zadania publicznego) z odpowiednią strukturą organizacyjną.

Badania podjęte w ramach niniejszego opracowania obejmują analizę i ocenę prawnego zorganizowania podmiotów władzy wykonawczej i ich zadań w szczególnej, nowej sferze, ustawowo określonej jako „prowadzenie polityki rozwoju”⁶. Ujęcie tej powinności publicznej, rozumianej jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”⁷, przy jednoczesnym bardzo szerokim zakreśleniu podmiotów prowadzenia tej polityki, wymaga uporządkowanego systemu. Tworzą go, obok podstawowej w tym zakresie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przepisy określające organizację i zadania aparatu centralnego państwa⁸ oraz regulacje ustrojowo-kompetencyjne⁹ dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Zastosowanie złożonej regulacji, dla tworzenia ram prawnych prowadzenia polityki rozwoju, kreuje skomplikowane procesy zachodzące pomiędzy ustawowo wskazanymi podmiotami jej prowadzenia: Radą Ministrów, samorządem województwa oraz samorządem powiatowym i gminnym. Dlatego tak istotne jest ustalenie zarówno zakresu i charakteru zadań, jak i obowiązujących w tym obszarze zasad i instytucji prawnych kształtujących w normatywnie

⁶ Wprowadzonej ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227 poz. 1658; zm.: Dz.U. z 2007 r. Nr 140 poz. 984; Dz.U. z 2008 r. Nr 216 poz. 1370; Dz.U. z 2009 r. Nr 19 poz. 100; t.j.: Dz.U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712; zm.: Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1241; Dz.U. z 2011 r. Nr 279 poz. 1644; Dz.U. z 2013 r., poz. 714), dalej określaną jako ustawa o zppr.

⁷ Art. 2 ustawy o zppr, dalej tak zdefiniowany ustawowo obszar oddziaływania podmiotów prowadzenia polityki rozwoju określany będzie jako „prowadzenie polityki na rzecz rozwoju kraju i spójności bądź prowadzenie polityki rozwoju”.

⁸ Na temat rozumienia aparatu centralnego państwa zob. M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 232–236 i wskazana tam literatura; por. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, RPEiS 2011, z. 2, s. 65–76.

⁹ W związku z powyższym dalsze rozważania silnie będą ogniskowały się wokół norm ustrojowych, które wraz z normami prawa materialnego i procesowego tworzą normatywne podstawy prowadzenia polityki rozwoju. Na temat ustrojowego prawa administracyjnego zob. m.in.: W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108 i nast.; J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 817; *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Szreniawski, J. Stelmasiak, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 254.

określony sposób mechanizm ich działania oraz wskazanie, czy tak wyodrębnione prawne elementy porządkują proces prowadzenia polityki rozwoju, a nadto – czy ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju tworzy wraz z innymi regulacjami należyte podstawy skuteczności działania podmiotów prowadzenia polityki rozwoju. Jest to bowiem szersze zagadnienie – spójności obowiązujących konstrukcji prawnych, które powinny służyć porządkowaniu wielopodmiotowego i wielopoziomowego procesu prowadzenia polityki rozwoju i tworzyć „zespół wzajemnie powiązanych działań”. Stąd stawiane w pracy pytania: czy funkcjonujące ramy instytucjonalne wyznaczają właściwą strukturę organizacji i prawnego zorganizowania działań¹⁰ oraz czy są adekwatne z punktu widzenia celów realizowanych zadań w sferze polityki rozwoju? Ostatecznie chodzi o ustalenie charakteru prawnego całokształtu prowadzenia polityki rozwoju.

Badania nad problematyką organizacji struktur administracji publicznej i sposobem ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy organami władzy publicznej posłużyć mają udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy w ramach publicznoprawnej regulacji da się wyróżnić odrębny system organizacyjno-kompetencyjny prowadzenia polityki rozwoju oraz co decyduje o jego cechach. Dlatego punktem wyjścia jest ustalenie jego prawnych elementów, a na ich podstawie – rekonstrukcja mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju. Wskazanie jego istotnych cech pozwoli na scharakteryzowanie konstrukcji publicznoprawnych relacji zachodzących pomiędzy podmiotami prowadzenia polityki rozwoju.

W ramach analizowanego zagadnienia istnieje zasadniczy, szczególnie i nowy problem, odnoszący się do istoty i sposobu prowadzenia polityki rozwoju, jej podejmowania i realizowania poprzez „zespół wzajemnie powiązanych działań” samodzielnych podmiotów władzy publicznej. Dlatego w analizie istoty prawnego mechanizmu wykonywania zadań publicznych w sferze prowadzenia polityki rozwoju, ustalając charakter działań i sposób ich powiązania, należy odwoływać się do założeń ustrojowych państwa, przede wszystkim – decentralizacji władzy publicznej zakładającej podział władzy wykonawczej, gwarantującej uczestnictwo samorządu terytorialnego w jej sprawowaniu¹¹.

¹⁰ Pojęcie struktury organizacyjnej i organizacji działań rozumiane jest jako określona budowa aparatu administracji publicznej, układ jednostek organizacyjnych wykonujących zadania publiczne w wyodrębnionej ustawowo sferze i wzajemne pomiędzy nimi powiązania, por. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, op. cit., s. 78 i wskazana tam literatura.

¹¹ Przyjmując za M. Kuleszą, iż „Konstytucja czyni z decentralizacji ustroju i zadań państwa (decentralizacja władzy publicznej) podstawową zasadę organizacyjną i funkcjonalną państwa polskiego”. Dalej autor podkreśla, że „pojęcie „ustroju terytorialnego nie odnosi się tylko do zagadnień podziału administracyjnego (terytorialnego) kraju [...], lecz – i to w pierwszej kolejności – do sposobu organizacji władz publicznych i mechanizmów zarządzania publicznego w ogólności”;

Jednym z podstawowych celów rozprawy jest charakterystyka prawna zasad realizacji zadania państwa, określanego ustawowo jako „prowadzenie polityki rozwoju” w jego całości: w przekroju ustrojowym, poprzez ustalenie pozycji i wzajemnych związków uczestniczących podmiotów publicznych zobowiązanych do prowadzenia tej polityki, trybu współpracy, zakresu ich zadań i form działania, a także sposobu oddziaływania na zewnątrz. Na tak szeroko zakreślony cel badawczy składają się zarówno konstytucyjne podstawy budowy ustroju i konsekwencji decentralizacji władzy publicznej, ustalenie zakresu zadań i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, sposobu ich współdziałania, skutki prawne podejmowanych strategii rozwoju i programów jako szczególnych form działania w tej dziedzinie, a także wpływów polityki spójności Unii Europejskiej i stosowanych w tym zakresie działań.

Dlatego istota zagadnienia sprowadza się do analizy i oceny, czy ustrojowo określone relacje pomiędzy poszczególnymi układami przestrzennymi i zakres ich samodzielności, wynikający z konstytucyjnie ustanowionej decentralizacji władzy publicznej, zostały uwzględnione w ustalaniu zadań z zakresu prowadzenia polityki rozwoju we wszystkich wskazanych dziedzinach. A dalej, czy obowiązujące regulacje proceduralne stwarzają właściwe ramy przyjętej w ustawie z 2006 roku zasady „zespołu wzajemnie powiązanych działań” podejmowanych i realizowanych w określonym celu, w strukturach wielopoziomowych i wielopodmiotowych, zapewniając (i w jakim stopniu) samodzielność instytucjonalną podmiotów prowadzących tę politykę. W kontekście przyjętych rozwiązań prawnych problem badań nie dotyczy rozstrzygnięcia o podmiotach prowadzenia polityki rozwoju. W tej materii przesądza ustawa. W ujęciu podmiotowym kwestia zasadnicza sprowadza się do ustalenia skutków objęcia ramami prawnymi ustawy o zppr obok Rady Ministrów także jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego zasadnicze jest również pytanie, czy przyjęta konstrukcja prawna oznacza prowadzenie polityki ogólnopństwowej, kształtowanej przez Radę Ministrów, czy prowadzenie polityki rozwoju samodzielnie przez jednostki samorządu terytorialnego, czy i w jakim zakresie podporządkowanej polityce Rady Ministrów? Nadto: czy jednostki samorządu terytorialnego – jako zdecentralizowane podmioty władzy publicznej – mają wpływ na prowadzenie polityki rozwoju, rozumianego jako faktyczne oddziaływanie na kierunki i cele rozwojowe formułowane przez Radę Ministrów, uwzględniające interesy regionalne (a pośrednio – lokalne).

W ramach zagadnień organizacji prowadzenia polityki rozwoju od strony podmiotowej kwestią zasadniczą jest ustalenie wzajemnego odniesienia, wza-

M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 13.

jemnych stosunków publicznoprawnych podmiotów jej prowadzenia. Krzyżowanie się relacji w złożonych strukturach aparatu centralnego państwa i zdecentralizowanych podmiotów władzy publicznej¹² powoduje potrzebę ich systematyzowania, także z punktu widzenia innych dziedzin aktywności administracji publicznej niż tylko prowadzenie polityki rozwoju. Wprowadzenie normatywnej regulacji prowadzenia polityki rozwoju nie pozostaje bowiem bez znaczenia dla innych elementów systemu prawa. Tworzenie nowych konstrukcji prawnych nie powinno ograniczać się wyłącznie do ich dogmatycznego kształtowania. Nowe formy konstrukcyjne powinny być umieszczane

¹² Zakres podmiotowy analizy determinuje brzmienie art. 2 ustawy o zppr, wskazujący podmioty prowadzenia polityki rozwoju: Radę Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i samorząd gminny. Wskazując na zdecentralizowane struktury władzy publicznej, autorka podkreśla szczególne znaczenie jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej. Por. m.in.: Z. Cieślak, *Samorząd terytorialny w Polsce. Konstrukcja ustrojowo-prawna i perspektywy rozwoju*, w: *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga pamiątkowa Profesora Marka Elżanowskiego*, red. nauk. A. Jaroszyński, Warszawa 1996, s. 67; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 56 i nast.; S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego – konstrukcja prawna*, w: *Studia z prawa publicznego*, t. 1: *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 70; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 32; M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 7 i nast.; L. Kieres, *Prawo europejskie wobec samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd, finanse, nadzór i kontrola: XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, Monografie Lex, s. 20–36; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999; A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego. Struktury terytorialne a zadania korporacji samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10, s. 54 i nast.; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 3–4; T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych*, w: *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 124; M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 40; J. Stępień, *Problem decentralizacji*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997, s. 204 i nast.; J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 14. Powyższe nie stoi w sprzeczności z powszechnym traktowaniem decentralizacji jako koncepcji wykonywania władzy publicznej, zakładającej wielość podmiotów publicznoprawnych, uczestniczących obok państwa i jego organów w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywaniu administracji. Katalog tych podmiotów jest zróżnicowany, ale wśród nich podstawowe znaczenie przypisuje się jednostkom samorządu terytorialnego. Zob. m.in.: T. Rabska, *Przywracanie ciągłości...*, op. cit., s. 214, a także: M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, „Studia Iuridica” 43, 2004, s. 15–23 i wskazana tam literatura. Autorka podkreśla w pracy, przyjmując za M. Kuleszą, że „Istotą współczesnego polskiego systemu państwowego jest bowiem decentralizacja ustroju i zadań państwa („decentralizacja władzy publicznej”), którą ma zapewnić ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej” – art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji; zob. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna...*, op. cit., s. 13.

w ramach większych związków i wzajemnie się dopasowywać¹³. Takie podejście zapewni budowanie wielocłonowej spójnej struktury regulacji publiczno-prawnej.

Osiągnięciu celu głównego, jakim jest ustalenie prawnego mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju, służyć mają zakładane cele badawcze natury szczegółowej, mające fundamentalne znaczenie dla formułowanych w pracy wniosków.

Z formalnoprawnego punktu widzenia prowadzenie polityki rozwoju stanowi nowe rozwiązanie ustawowe, nowe zadanie publiczne, odnoszące się do określonych zjawisk społeczno-gospodarczych. Wyznacza szczególną przestrzeń aktywności państwa w sferze rozwoju – działań podejmowanych i realizowanych w określonym w ustawie z 2006 roku celu, wymagającą określonego prawnego ujęcia. Charakterystyka prawna tych zadań stanowi jeden z celów badawczych.

Prowadzone studia dotyczą ustalenia obowiązku określonych zachowań (nakaz realizacji zadań), właściwości organów podmiotów publicznych ich wykonania oraz sposobu ich realizacji, charakteru podejmowanych działań oraz charakteru zachodzących pomiędzy nimi powiązań (tryb współpracy), a także ich odpowiedzialności.

Przyjmując, że zakres prowadzenia polityki rozwoju powinno wyznaczać prawo, a jego realizacja powinna następować za pomocą środków przewidzianych w aktach normatywnych, w ramach sformułowanego problemu badawczego uzasadniona jest analiza instrumentarium prawnego¹⁴, ustawowo określonego dla prowadzenia polityki rozwoju. Wprowadzanie nowych zadań, rozpatrywane w ujęciu prawnoustrojowym, wiąże się z koniecznością ustalenia – a jeżeli jest to możliwe, także wyróżnienia charakterystycznych dla sfery prowadzenia polityki rozwoju (i wyłącznie w tej sferze) prawnych form działania – metod i procedur stosowanych przez podmioty prowadzenia polityki rozwoju. Zatem istotne jest wskazanie, jakie instrumenty prawne ustrojowe, materialno-prawne i proceduralne wyznaczają prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju, czy są one adekwatne dla tej sfery? Dlatego ocenie poddane zostaną prawne metody i prawne formy działania stosowane w ramach aparatu państwa w sferze prowadzenia polityki rozwoju, między innymi z punktu

¹³ Za: E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 23–24; zob. także: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie. Prawo administracyjne w systemie prawa*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, op. cit., s. 151–193.

¹⁴ Por. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.

widzenia uwzględnienia zasady decentralizacji władzy publicznej jako wartości ustrojowej¹⁵.

Regulacja wprowadzona aktami prawnymi z obszaru analizowanej przestrzeni aktywności państwa sprawia, że niezbędna jest charakterystyka tych rozwiązań z naukowego punktu widzenia i zastanych pojęć prawnych w zakresie nauki publicznego prawa gospodarczego. Dlatego zasadne jest odwołanie się w pierwszej kolejności do już utrwalonych instytucji i pojęć prawnych. Korzystanie z dotychczasowego dorobku nauki prawa publicznego i znanych rozwiązań systemowych¹⁶ pozwoli na teoretyczną identyfikację analizowanych zjawisk z perspektywy utrwalonych instytucji prawnych, bez narażenia się na zarzut tworzenia konstrukcji „sztucznych” wtedy, gdy nie jest to konieczne¹⁷. Efektem badań będzie jednocześnie wskazanie, czy instrumenty te są właściwe i przydatne, a także czy na potrzeby charakterystyki prawnej analizowanego nowego obszaru aktywności państwa konieczne jest stworzenie odrębnej siatki pojęciowej, stanowiącej wynik normatywnej regulacji.

Podstawową metodą badań jest metoda dogmatyczna, oparta na egzegezie tekstów prawnych. Osiągnięcie postawionych w pracy celów uzasadnia koncentrację analizy w zakresie sygnalizowanych problemów badawczych na regulacjach prawa krajowego, scharakteryzowanie polskiego systemu prowadzenia polityki rozwoju. Argumentem przemawiającym za takim podejściem jest przede wszystkim przyjęcie w pracy założenia o swoistości krajowej koncepcji prowadzenia polityki rozwoju. Przedmiot pracy dotyczy więc mechanizmu oddziaływania na rozwój, który kształtowany jest w oparciu o krajowy system prawny i wewnętrzne uwarunkowania, w tym ustrojowe i polityczne.

Nieodzownym, charakterystycznym elementem prawnego mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju są jego związki z prawem i politykami Unii Europejskiej. Wynikają one z powiązań polityki rozwoju z unijną polityką spójności. Z tego względu przedmiotem szczegółowych badań w odnośnym zakresie jest prawo i polityka Unii Europejskiej. Przy czym chodzi tu o rozwiązania zasadnicze, tworzące ramy prawne spójnego systemu, w tym dla działań krajowych organów władzy publicznej zobowiązanych do urzeczywistniania priorytetów w zakresie spójności, formułowanych na poziomie Unii Europejskiej. Unijne regulacje prawne wprowadzają określone mechanizmy współpracy w zakresie realizacji polityki spójności w celu zapewnienia

¹⁵ Próbę spojrzenia na formy działania administracji pod kątem realizacji przez podmioty administracji państwowej nadrzędnych zasad, wartości zaproponował S. Biernat (*Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979, s. 11 i nast.).

¹⁶ Za: T. Rabska, *Działania administracji publicznej...*, op. cit., s. 17.

¹⁷ Szerzej: B. Adamiak, *Zagadnienia domniemania formy decyzji administracyjnej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7–21.

skuteczności, sprawiedliwości i zrównoważonego oddziaływania Unii Europejskiej. Unia Europejska nakłada na państwa członkowskie obowiązek odpowiedniego transponowania mechanizmów współdziałania do wewnętrznych porządków krajowych. Pozostawia jednak państwom członkowskim swobodę organizacji realizacji polityk unijnych. O tym, jakie podmioty, z jakim zakresem kompetencyjnym i za pomocą jakich instrumentów prawnych wdrażać będą politykę, decydują przepisy prawa krajowego. Dlatego w tej materii analiza przepisów unijnego porządku prawnego opierać będzie się przede wszystkim na wykładni funkcjonalnej i celowościowej.

Analiza dogmatyczna porządku prawnego (krajowego i unijnego), jak i poglądy doktryny wzbogacone zostaną o stanowisko reprezentowane w orzecnictwie. W przeważającej mierze, ze względu na charakter polityki rozwoju, będą to odwołania do rozstrzygnięć reprezentowanych przez sądy krajowe.

Wprowadzenie przez ustawodawcę do katalogu zadań organów władzy publicznej różnego szczebla „prowadzenia polityki rozwoju”¹⁸, wyznacza na nowo i w szczególny sposób nową przestrzeń aktywności państwa i jego organów. Wyznacza wyraźnie jej cel. Brak w dotychczasowym dorobku doktryny prawa publicznego, całościowej charakterystyki prawnej uwzględniającej wszystkie jej płaszczyzny: ustrojową, zadaniową i proceduralną, uzasadnia podjęcie badań. Nauka prawa podniosła pewne wybrane problemy w analizowanym obszarze jedynie przy okazji analiz prowadzonych w ramach szerszych, ogólniejszych kwestii, do których zaliczyć należy między innymi prace badawcze nad prawnymi formami działania, czy problematyką funkcji administracji gospodarczej. W szczególności zaś istotnym obszarem analiz jest procedura udzielania wsparcia finansowego projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej, w tym analiza ochrony prawnej beneficjentów wsparcia.

Nowe zasady i instytucje prawne stanowią wyraz zmieniających się koncepcji działalności i organizacji podmiotów władzy publicznej we wskazanej powyżej sferze stosunków społeczno-gospodarczych. Wymagają zatem kompleksowego ujęcia, obejmującego badanie zarówno kwestii ustrojowo-organizacyjnych, obowiązujących szczególnych zadań publicznych, sposobów ich realizacji i odpowiednich prawnych form działania, jak i charakteru relacji między zobowiązanymi podmiotami. Ostatecznie zaś – ze względu na bardzo ścisłe związki prowadzenia polityki rozwoju z innymi sferami zadań państwa – konieczne jest ustalenie miejsca tych wszystkich regulacji w całościowym systemie prawa, w szczególności prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego.

¹⁸ Art. 3 ustawy o zppr.

Praca przygotowana została w oparciu o stan prawny na dzień 1 stycznia 2014 r., uwzględnia również prawodawstwo unijne w sferze regulacji polityki spójności obejmującej okres programowania 2014–2020¹⁹, a także projektowanych zmian w ustawodawstwie krajowym dotyczącym polityki rozwoju²⁰ w takim zakresie, w jakim ma to bezpośredni związek z przyjętymi celami badawczymi.

¹⁹ Zgodnie z pkt 128 preambuły rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013, dalej określane jako rozporządzenie ogólne 1303/2013: „Przyjęcie rozporządzenia ogólnego 1303/2013 nie ma jednak wpływu na kontynuację ani modyfikację odpowiednich projektów aż do ich zamknięcia lub pomocy zatwierdzonej przez Komisję na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 lub jakichkolwiek innych aktów prawnych mających zastosowanie do tej pomocy w dniu 31 grudnia 2013 r. Wnioski złożone lub zatwierdzone na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 zachowują zatem ważność”.

²⁰ Rządowy projekt z 20 września 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz o zmianie innych ustaw, tekst dostępny na stronie: www.mir.gov.pl; dalej określany jako projekt zmian do ustawy o zppr z 2013 roku.