

Część I. Polityka na rzecz rozwoju elektromobilności

Rozdział I. Spójność działań organów władzy wykonawczej na rzecz rozwoju (na przykładzie sektora elektromobilności)

Katarzyna Kokocińska

§ 1. Wprowadzenie

Proces administrowania nie ma charakteru statycznego. Zadaniem administracji publicznej jest reagowanie na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, czego wyrazem jest prowadzenie przez uprawnione podmioty władzy publicznej polityki rozwoju¹. Prowadząc politykę (na podstawie przyjętych strategii rozwoju i programów) administracja publiczna powinna dokonywać wyboru najważniejszych, ze względu na cele przyjętej polityki, środków i metod ich osiągnięcia. Tym samym w ramach obowiązującego ustroju gospodarczego wyznacza granice pomiędzy państwem a rynkiem (gospodarką), dokonuje wyboru pomiędzy regulacją a deregulacją, formalizacją a odbiurokratyzowaniem, prywatyzacją a (re)publicyzacją², tworzy ramy aktywności w obszarze działalności gospodarczej (także poprzez system zachęt i wsparcia). Ostatecznie działania te służyć mają osiągnięciu celów polityki państwa z uwzględnieniem polityki unijnej.

Aktualnie wyrazem polityki państwa na rzecz rozwoju są przyjęte, w średniookresowej strategii rozwoju kraju – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego

¹ Szerzej na ten temat § 3 niniejszego opracowania.

² Zob. na ten temat zbiór artykułów, w: M. Szewczyk, B. Popowska, L. Staniszevska, P. Lissoń (red.), *Republicyzacja zadań publicznych*, Poznań 2018.

Rozwoju³, wizja, zasady, cele i priorytety rozwojowe w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Strategia ta zakłada „(...) wzrost spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym, poprzez skoncentrowanie działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i inwestycyjnym na trzech celach: (I) trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną; (II) rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony; (III) skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu”⁴. W strategii podkreśla się znaczenie interwencji w obszarach horyzontalnych, takich jak kapitał ludzki i społeczny, cyfryzacja, transport, energia, środowisko oraz bezpieczeństwo narodowe. Przyjęte przez Radę Ministrów tzw. filary rozwojowe, mają zostać osiągnięte poprzez realizację inicjatywy kluczowych, określanych jako projekty flagowe i strategiczne.

Jednym z filarów rozwoju kraju jest rozwój techniki. Ma on decydować o poziomie innowacyjności gospodarki, a na tą wpływać ma szeroko pojęty rozwój energetyki „(...) od poszukiwania nowych źródeł energii i sposobów ich wykorzystania, przez zwiększenie efektywności wytwarzania energii i wzajemnej integracji źródeł, po bezpieczne i efektywne dostarczanie jej do przemysłu i gospodarstw domowych. Innowacje w sektorze energetycznym dotyczyć mają zarówno technologii magazynowania energii cieplnej i elektrycznej, synergia infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej, stopniowa dywersyfikacja struktury paliwowej”⁵. Wśród przyjętych projektów strategicznych wskazać należy Program Rozwoju Elektromobilności, którego ramy (jak wynika z SOR) miały zostać „(...) zdefiniowane w ustawie o elektromobilności i innych paliwach alternatywnych w transporcie”⁶, a jego realizacja odbywać

³ Przyjęta przez Radę Ministrów uchwała z 14.2.2017 r. jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju – Strategii Rozwoju Kraju 2020, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z 25.9.2012 r., zgodnie z wymogami ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (M.P. z 2017 r. poz. 260); dalej: SOR.

⁴ Nawiązując do strategii rozwoju Unii Europejskiej – EUROPA 2020 strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. U podstaw tej strategii leżą trzy priorytety: rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony i rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, które są ze sobą wzajemnie powiązane i stanowią obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej w XXI w. Wskazane w niej cele są istotne i reprezentatywne dla wszystkich państw członkowskich; mają poprawić spójność i solidarność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Komunikat Komisji EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 3.3.2010 r., KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

⁵ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego, s. 250.

⁶ Tamże.

się w oparciu o skoncentrowanie środków publicznych na rozwoju tego rynku. Tak określony zakres działań, zdaniem Rady Ministrów, stanowić ma realizację Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia dla Przyszłości”⁷ oraz Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych⁸, których obowiązek przyjęcia przez państwa członkowskie stanowi wynik implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94 z 22.10.2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych⁹. Zasady i tryb przygotowania krajowych ram oraz realizacji polityki państwa na rzecz rozwoju elektromobilności określa ustawa z 11.1.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹⁰.

Powyższe oznacza, że polityka państwa na rzecz rozwoju elektromobilności budowana jest na wielu poziomach, z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych, jak i unijnych. Katalog działań przyjęty w SRO implikuje zakres podejmowanych czynności, które służą osiągnięciu celów strategicznych. Istotne jest jednak, że zakres związania aktami programowania strategicznego, a w konsekwencji zakres związania obowiązkiem osiągnięcia tych celów, determinuje model struktury administracji i wyznaczanych pomiędzy nimi relacji. Nie stanowią one wyłącznej podstawy dla działań administracji publicznej, bowiem dla tych wymagana jest norma prawa materialnego i norma kompetencyjna, jednak wywołują określone skutki w szczególnej sferze administrowania jaką jest prowadzenie polityki przez podmioty władzy wykonawczej. Dlatego planistyczna aktywność administracji publicznej wymaga porządkowania i systematyzowania, co pozwoli na ustalenie korelacji celów i środków ich realizacji, które ostatecznie znajdują swoje odniesienie w przyjmowanych regulacjach normatywnych.

⁷ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16.3.2017 r., https://www.gov.pl/documents/33372/436746/DIT_PRE_PL.pdf/ebdf4105-ef77-91df-0ace-8fbb2dd18140 (dostęp: 10.11.2018 r.).

⁸ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29.3.2017 r., https://www.gov.pl/documents/33372/436746/DRO_Krajowe_ramy_polityki_rozwoju_infrastruktury_paliw_alternatywnych.pdf/ae190d89-d530-cada-4b61-4d3c1b36a4a3 (dostęp: 10.11.2018 r.).

⁹ Dz.Urz. UE L z 2014 r. Nr 307, s. 1.

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 317 ze zm.

§ 2. Legitymizacja planistycznej działalności państwa w zakresie rozwoju

Planistyczna aktywność administracji publicznej wymaga legitymizacji. Normatywne określenie kompetencji organów planistycznych, rozstrzygnięcie w przedmiocie charakteru prawnych aktów planowania, a w konsekwencji ustalenie zasad prawnej ochrony adresatów tych aktów i ich kontroli w określonych działach prawa publicznego jest konieczne, ale nie jest wystarczające. Intensywność działań planistycznych wskazuje na wykształcenie nowego sposobu administrowania¹¹, który ze względu na brak jednolitości rozstrzygnięć normatywnych (w zakresie skuteczności aktów planowania, doboru prawnych form działania, charakteru prawnego podejmowanych czynności)¹² wymaga prawnego uporządkowania¹³. Wymaga usystematyzowania z punktu widzenia realizacji pożądaných (normatywnie regulowanych) celów publicznych. Proces systematyzowania traktować bowiem należy przede wszystkim jako budowanie niesprzecznego, wspólnego systemu celów i wartości, a w dalszej kolejności jako wprowadzenie prawnego mechanizmu porządkującego działania w innych szczegółowych obszarach.

¹¹ Na temat rozumienia planowania zob. m.in.: T. Kotarbiński, *Walory dobrego planu*, Nauka Polska 1960, t. I, s. 48; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 135 i nast.; Z. Rybicki, *Z problematyki prawnej aktów planowania*, PiP 1956, Nr 1; J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 76 i nast.; S. Biernat, *Zagadnienia prawne procedury planowania gospodarczego*, KSP 1973, Rok VI; A. Chelmoński, *Rozdział V Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. IV, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1980, s. 449–462; J. Łętowski, *Miejsce u funkcje planowania w działalności administracji*, SP 1983, z. 1(75), s. 3–34; A. Bator, *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992; K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985; J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 461; M. Szydio, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, w: B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006; P. Badura, *Das Planungsermessen Und die rechtsstatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Festschrift zum 25. Jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshof, Booberg-Verlag 1972, s. 167; E. Schmidt-Assmann, *Planung unter dem Grundgesetz*, Die Öffentliche Verwaltung 1974, Nr 16, s. 545.

¹² Na ten temat zob. M. Górski, J. Kierzkowska, *Rozdział III Strategie, plany i programy*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, s. 181 i wskazana tam literatura.

¹³ Na ten temat zob. K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, s. 309.

Systematyzujący charakter, w obrębie publicznej działalności planistycznej, pełni ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴. Ustawa ta dotyczy powinności państwa w obszarze określanym normatywnie jako prowadzenia polityki rozwoju, co zgodnie z brzmieniem art. 2 tej ustawy oznacza: „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”¹⁵. Szczególny charakter ustawy o ZasPolRozwU wyznacza między innymi jej zakres przedmiotowy, stanowiący obszar zadań państwa o fundamentalnym znaczeniu dla innych sfer aktywności organów władzy publicznej – dla wszelkich dziedzin odnoszących się do rozwoju kraju i jego spójności, w każdym ustawowo określonym wymiarze, zarówno przedmiotowym (dziedzinowym, branżowym), jak i przestrzennym (terytorialnym). Obejmuje prowadzenie polityki rozwoju w skali ogólnokrajowej, a równolegle w wymiarze regionalnym i lokalnym¹⁶. Szczególnie istotne znaczenie ma krąg podmiotów zobowiązanych do jej prowadzenia. Są to wszystkie podmioty władzy wykonawczej Rada Ministrów i jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca zobowiązał je o osiągnięcia wyznaczonego ustawowo celu, jakim jest zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Cel publiczny, a także zakres zaangażowanych podmiotów zobowiązanych do jego osiągnięcia, skutkuje powstaniem złożonych wielopoziomowych relacji, zachodzących na różnych płaszczyznach ich współpracy, które zgodnie z ZasPolRozwU stanowić powinny jej kwalifikowaną formę – zespół wza-

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm. (dalej: ZasPolRozwU).

¹⁵ Zgodnie z art. 2 ZasPolRozwU przez „politykę rozwoju rozumie się 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”.

¹⁶ Normatywnie określane w art. 2 ZasPolRozwU jako zespół wzajemnie powiązanych działań. Na tej podstawie wypracowana została teoretyczna konstrukcja publicznoprawnych działań powiązanych, zob. *K. Kokocińska*, Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej, Poznań 2014, s. 262–268.

jemnie powiązanych działań¹⁷. Kluczowym elementem polityki systematyzującej działania podmiotów władzy wykonawczej jest ustrojowa konstrukcja stosunków zachodzących pomiędzy nimi, wyznaczona przyjętym ustrojem terytorialnym i organizacją władzy wykonawczej opartej na zasadzie decentralizacji¹⁸. Ujęcie współpracy organów władzy wykonawczej (podmiotów prowadzących politykę rozwoju) jako zespołu wzajemnie powiązanych działań, wymusza szczególnych sposobów ich prowadzenia – przede wszystkim wdrażania podejścia oddolnego, partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania rozwojem.

Powyższe przemawia za uznaniem ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jako regulacji normatywnej systematyzującej działania podejmowane w ramach innych powiązanych polityk¹⁹. Przyjęcie powyższego założenia oznacza określone skutki w sferze planistycznej aktywności państwa (w sferze czynności faktycznych, jak i prawnych). Strategiczny charakter polityki rozwoju przesądza bowiem o tym, że przyjmowane cele publiczne w innych obszarach aktywności państwa (w innych obszarach prowadzenia polityki) powinny być spójne z celami polityki rozwoju, określonymi w art. 2 ZasPolRozwU. Osiągnięciu spójności celów służy system strategicznego programowania w polityce rozwoju, który zapewnić powinien zintegrowane podejście do rozwoju²⁰.

§ 3. Programowanie rozwoju

Jedną z metod administrowania w prowadzeniu polityki rozwoju, szczególnie akcentowaną przez ustawodawcę²¹, jest programowanie. Ta metoda po-

¹⁷ Szerzej na ten temat *K. Kokocińska*, Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju, RPEiS 2015, Nr 77, z. 3, s. 183–191 [DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.3.13>].

¹⁸ Zob. *K. Kokocińska*, Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej, RPEiS 2016, Nr 78, z. 2, s. 27–36 [DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.2.4>].

¹⁹ Na ten temat prawnej koncepcji publicznoprawnych działań powiązanych zob. *K. Kokocińska*, Prawny mechanizm, s. 262–268; *taż*, Zespół wzajemnie powiązanych działań jako kwalifikowana forma współpracy podmiotów władzy wykonawczej, Księga jubileuszowa Profesora Jana Jeżewskiego, Warszawa 2018.

²⁰ Na temat zintegrowanego podejścia w polityce rozwoju: *K. Kokocińska*, Zintegrowane programowanie rozwoju (od koncepcji do realizacji), w: *L. Bielecki, J. Mojak, A. Żywicka* (red.), Bezpieczeństwo gospodarcze i finansowe w Polsce. Wymiar publicznoprawny oraz prywatnoprawny, Lublin 2018, s. 33–48; *taż*, Integrated programming in national development, w: EBES Conference proceedings, Berlin 2018.

²¹ Zgodnie z art. 4 ZasPolRozwU.

zwala na systematyzowanie działań wszystkich uczestników procesu administrowania w ramach prowadzenia polityki rozwoju. Programowanie strategiczne, którego źródłem jest ZasPolRozwU stanowi także podstawę budowania zintegrowanego modelu programowania, łącząc w spójną całość działania na rzecz rozwoju z planowaniem horyzontalnym np.: planowaniem przestrzennym, planowaniem finansowym, planowaniem w obszarze konkurencji czy powszechnie stosowanym przez organy administracji publicznej planowaniem sektorowym/branżowym w ramach prowadzonych polityk²².

Ujęcie powyższe potwierdza przede wszystkim terytorialny zasięg programowania rozwoju, które prowadzone jest zarówno w skali kraju (czego wyrazem są przyjmowane krajowe strategie rozwoju i programy), jak i w skali regionu oraz w skali lokalnej (gdzie odpowiednio przyjmuje się dokumenty strategicznego programowania rozwoju regionalnego i lokalnego). Także przedmiot materii objętej programowaniem świadczy o jego uniwersalnym, ale i zasadniczym charakterze wobec innych procesów planistycznych. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie wprowadza bowiem żadnych ograniczeń w zakresie merytorycznej treści poddanej programowaniu.

Programowanie rozwoju jest modelem prawnie uporządkowanym. Kluczowe znaczenie odgrywa ZasPolRozwU, stanowiąca zasadniczą regulację aktywności organów władzy wykonawczej w tym zakresie. W powiązaniu z ustawami ustrojowymi, tworzy podstawy kompetencyjne do ich działania w sferze prowadzenia polityki rozwoju. Determinuje działalność podmiotów prowadzenia polityki rozwoju wyznaczając ustawowy cel programowania (stanowiący cel prowadzenia polityki rozwoju), określając okoliczności uzasadniające wydawanie strategii rozwoju i programów, a także ich zakres merytoryczny. Nie jest to jednak regulacja na tyle precyzyjna, żeby pozbawić organy administracji publicznej samodzielności w działalności programowania rozwoju, uniemożliwiającej jej reagowanie adekwatne do zmieniających się uwarunkowań. Ustawodawca pozostawił „luz decyzyjny” w zakresie konkretyzacji celów, kierunków oraz charakteru podejmowanych działań. Zapewnił tym samym, tak podkreślaną w doktrynie istotną cechę „udanego” planowania administracyjnego, jaką jest jego elastyczność²³.

²² Zob. m.in. B. Barton, P. Schütte, Electric vehicle law and policy: a comparative analysis, w: *Journal of Energy & Natural Resources Law* 2017, Nr 35, Issue 2, s. 147–170; K. Kokocińska, Integrated programming in national development, w: EBES Conference proceedings, Berlin 2018.

²³ Na takie podejście w planowaniu wskazywał już J. Łętowski, *Planowanie w działalności administracji*, s. 15.

Wskazując katalog cech normatywnie ukształtowanego procesu strategicznego programowania rozwoju, przede wszystkim należy podkreślić, że strategię rozwoju i programy są ściśle ze sobą powiązane. System dokumentów strategicznego programowania tworzą strategie rozwoju, formułujące ogólne cele i kierunki działań oraz programy, jako dokumenty o charakterze wykonawczym. Struktura wewnętrzna każdego z typów aktów programowania polityki rozwoju jest prawnie uporządkowana, odpowiada założeniom teoretycznym budowy dokumentów programowych²⁴. Zawierają one odpowiednio diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej i przestrzennej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska, prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, określenie celów strategicznych wraz ze wskaźnikami ich realizacji, określenie kierunków polityki państwa, określenie obszarów strategicznej interwencji państwa, w tym obszarów problemowych, założenia systemu realizacji oraz ram finansowych²⁵. W przypadku średniookresowej strategii rozwoju kraju ustala się również strategiczne zadania państwa i zasady uwzględniania ich w programach²⁶.

Co istotne, strategie rozwoju i programy stanowią wynik zespołu bardzo różnych, nie zawsze prawnie określonych czynności, podejmowanych przez ustawowo określony organ administracji publicznej, przy udziale innych podmiotów, zajmujących stanowisko w sprawie. Współdziałanie przybiera najczęściej formę uzgodnienia, konsultacji bądź opiniowania. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie „hierarchiczności” dokumentów strategicznego programowania (aktów polityki rozwoju). Przy czym nie chodzi o ich wzajemny stosunek oparty na nadrzędności i podrzędności, ale o spójność strategii rozwoju i programów. Spójność ta polega na uwzględnianiu celów rozwojowych przyjętych na poziomie centralnym w aktach programowania polityki rozwoju ustalanych na poziomie regionalnym i lokalnym, ale także na uwzględnianiu (w drodze konsultacji) interesów regionalnych i lokalnych w polityce krajowej²⁷.

²⁴ K. Kokocińska, Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju, w: B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 135–180.

²⁵ Zgodnie z art. 12a ZasPolRozwU.

²⁶ Zgodnie z art. 12a ust. 3 ZasPolRozwU.

²⁷ Inne strategie rozwoju (przyjmowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) muszą być, zgodnie z art. 13 ZasPolRozwU, spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Nakaz spójności nie może być rozumiany tożsamo z nakazem ich zgodności. Stałoby to w sprzeczności z gwarantowaną samodzielnością podmiotów w prowadzeniu polityki rozwoju; przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego. Zob. K. Kokocińska, *Prawny mechanizm*, s. 197

Powiązanie dokumentów programowych przyjmowanych w różnych układach terytorialnych państwa, w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego i w różnym horyzoncie czasowym, służyć ma harmonizacji działań podejmowanych przed podmioty władzy publicznej i ich administrację na rzecz rozwoju kraju i spójności. Systemowy charakter programowania rozwoju²⁸, co należy traktować jednocześnie jako nadrzędny w stosunku do pozostałych, wynika z jego ustawowego ujęcia jako strategicznego, i to zarówno ze względu na cel, jak i zadania, do których realizacji zobowiązane są wszystkie podmioty władzy wykonawczej. Ponieważ, co wcześniej zostało podniesione, aktywność planistyczna administracji publicznej, „dotyka” niemal każdej sfery życia społeczno-gospodarczego i związane jest immanentnie z podstawowymi funkcjami państwa w gospodarce²⁹, a co za tym idzie z osiąganiem celów przyjmowanych regulacji normatywnych, stanowi może jedną z najistotniejszych metod służących realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa. Dlatego kluczową kwestią jest potrzeba zdecydowanie większej integracji pomiędzy podejmowanymi działaniami w ramach różnych działów administracji publicznej, co należy utożsamiać (przyjmując pewne uproszczenie) jako prowadzenie zintegrowanej polityki publicznej w wyodrębnionych ustawowo obszarach. Celem tak określanej integracji aktywności administracji publicznej jest osiągnięcie komplementarnych działań państwa, dla których punktem odniesienia będą zbieżne cele strategiczne z punktu widzenia rozwoju w ujęciu krajowym, regionalnym i lokalnym. Aktualnie powiązane polityki, choć często służą osiągnięciu zbieżnych celów rozwojowych, prowadzone są na podstawie odrębnych, często niespójnych i nieskoordynowanych ze sobą systemów programowania i planowania³⁰.

i nast.; *taż*, Planowanie rozwoju regionu przez administrację regionalną – decentralizacja?, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006; *taż*, Udział jednostek samorządu terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju, w: *Materiałne prawo administracyjne*, cz. I, Forum Naukowe 2007, rok XII, Nr 4 (22); Prawne gwarancje udziału jednostek samorządu terytorialnego w prowadzeniu polityki rozwoju (postulowane kierunki zmian koncepcji polityki rozwoju), w: *K. Kiczka* (red.), *Administracja Publiczna w Europie małych ojczyzn*, Poznań 2009; Gmina jako podmiot prowadzenia polityki rozwoju, w: *L. Kieres* (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010.

²⁸ *M. Górski i J. Kierzkowska* określają ten system, jako ogólny system planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, Rozdział III Strategie, plany i programy, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materiałne*, s. 206.

²⁹ Zob. *B. Popowska* (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006.

³⁰ Zob. na ten temat w niniejszym opracowaniu m.in.: rozdział II autorstwa *A. Jurkowskiej-Gomułki* oraz Rozdział V autorstwa *A. Chwiałkowskiej i J. Koli*.

§ 4. Polityka na rzecz rozwoju elektromobilności

Zastosowanie mechanizmu planowania w działaniach administracji publicznej jest także widoczne w aktywności administracji na rzecz rozwoju elektromobilności. Uchwałą Rady Ministrów z 14.2.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)³¹, podjętej na podstawie art. 11 ust. 4 oraz art. 12a ust. 5 ZaskazPolRozwU, rozwój elektromobilności stanowi jeden z priorytetów polityki rozwoju kraju. Rada Ministrów określiła działania w tym obszarze jako projekt strategiczny – Program Rozwoju Elektromobilności, którego ramy określone zostały w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Ponadto w ramach filarów rozwoju kraju, w tym rozwoju nowoczesnego przemysłu wskazany został projekt flagowy – Program Elektromobilność, którego (zgodnie z SOR) celem jest rozwój produktów z obszaru elektromobilności, stymulowanie rozwoju rynku w taki sposób, aby zwiększyć udział pojazdów o napędzie elektrycznym) m.in. poprzez realizację projektu E-bus – stymulowanie projektowania i produkcji polskich pojazdów elektrycznych na potrzeby komunikacji miejskiej; budowy silnych podmiotów na wszystkich etapach łańcucha wartości w sektorze produkcji taboru komunikacji miejskiej – autobusy elektryczne, tramwaje oraz projektu Samochód elektryczny – stymulowanie rozwoju technologii, produkcji i rynku samochodów elektrycznych³².

Zdefiniowanie celów rządowej polityki na rzecz rozwoju elektromobilności³³ w najważniejszym dokumencie strategicznego programowania rozwoju, jakim jest średniookresowa strategia rozwoju kraju oznacza, że działania zarówno administracji publicznej, jak i przedsiębiorców, podmiotów otoczenia biznesu, partnerów społecznych i gospodarczych, skupiałyby się na realizacji celów strategicznych. Przesądzają o tym przyjęte regulacje normatywne, w tym w szczególności ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych³⁴.

Ustawa ta ma charakter regulacji kompleksowej w tym obszarze aktywności państwa, określając zasady rozwoju i funkcjonowania infrastruktury paliw alternatywnych, obowiązki podmiotów publicznych w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, obowiązki informacyjne w zakresie pa-

³¹ M.P. z 2017 r. poz. 260 (dalej: SOR).

³² SOR, s. 79.

³³ Na temat pojęcia „elektromobilności” i braku definicji legalnej zob. w niniejszym opracowaniu Rozdział IV autorstwa P. Lissonia.

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 317 ze zm. (dalej: ElektromobAltU).

liw alternatywnych, warunki funkcjonowania stref czystego transportu oraz Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, a także sposób ich realizacji³⁵. Zakładanymi celami ustawy (jak i zmian do obowiązujących regulacji prawnych) są m.in.: „(...) rozwój przemysłu elektromobilności, wprowadzenie bodźców dla rozwoju innowacyjnych technologii energetycznych, pobudzenie aktywności ośrodków naukowo-badawczych i przedsiębiorstw, ustalenie wspólnych priorytetów i koordynacja działań administracji rządowej i samorządów, wpływ na zachowania konsumentów, w kierunku wyboru niskoemisyjnych źródeł transportu, skoordynowanie działań związanych z rozwojem infrastruktury transportowej (samochody, tabor dla transportu zbiorowego, stacje ładowania)”³⁶. Jednocześnie została przedstawiona propozycja przygotowania ponadresortowej strategii działań państwa, nakierowanych na opracowanie i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań technologicznych oraz systemu zachęt, promujących zmiany w preferencjach dotyczących źródeł energii wykorzystywanych w transporcie, zarówno publicznym, jak i prywatnym. Zapowiadany „elementami” strategii są, obok Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz rynku pojazdów do 2023 r., także pakiet finansowo-instytucjonalny na rzecz wspierania przemysłu elektromobilności, pakiet rozwiązań na rzecz obszarów wolnych od zanieczyszczeń transportowych oraz pakiet na rzecz stabilnych sieci energetycznych.

Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych przyjęte zostały przez Radę Ministrów 29.3.2017 r. w wyniku implementacji dyrektywy 2014/94/UE, której celem jest wsparcie zastosowania paliw alternatywnych w transporcie. W celu uniknięcia rozdrobnienia rynku wewnętrznego, spowodowanego nieskoordynowanym wprowadzaniem paliw alternatywnych na rynek, państwa członkowskie zobowiązane zostały do ustanowienia krajowych ram polityki, określających krajowe cele ogólne i szczegółowe oraz działania wspierające związane z rozwojem rynku w odniesieniu do paliw alternatywnych, w tym utworzenie koniecznej infrastruktury. Postuluje się, aby krajowe ramy ustalone zostały w ścisłej współpracy z organami regionalnymi i lokalnymi oraz zainteresowanym sektorem przemysłu, przy uwzględnieniu potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw³⁷. Jednocześnie w dyrektywie 2014/94/UE wskazano, że krajowe ramy polityki mogą składać się z kilku dokumentów o charakterze planistycznym „(...) mogą zawierać kilka planów,

³⁵ Art. 1 ElektromobAltU

³⁶ Z uzasadnienia do ElektromobAltU.

³⁷ Z preambuły dyrektywy 2014/94/UE, pkt 10.

strategii lub innych dokumentów planistycznych opracowanych osobno lub łącznie, lub w innej postaci”³⁸ pozostawiając państwom członkowskim samodzielność w decydowaniu o tym, które organy krajowe będą właściwe do wykonywania zobowiązań w analizowanym obszarze. Niemniej Unia Europejska akcentuje udział struktur regionalnych i lokalnych, a także konieczność zapewnienia zdolności realizacji celów.

Dyrektywa wskazuje na obowiązkowe elementy regulacji krajowych ram polityki w zakresie rozwoju rynku w odniesieniu do paliw alternatywnych w sektorze transportu i rozwoju właściwej infrastruktury. Odpowiednio krajowe ramy polityki zawierać powinny co najmniej:

- 1) ocenę istniejącego stanu i przyszłego rozwoju rynku w odniesieniu do paliw alternatywnych w sektorze transportu, w tym w świetle ich ewentualnego jednoczesnego i łączonego stosowania, oraz ocena rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych;
- 2) krajowe cele ogólne i szczegółowe w zakresie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, które są ustalane i mogą być zmieniane na podstawie oceny krajowego, regionalnego lub ogólnounijnego zapotrzebowania, przy zapewnieniu zgodności z minimalnymi wymogami dotyczącymi infrastruktury określonymi dyrektywie;
- 3) środki konieczne, aby zapewnić osiągnięcie krajowych celów ogólnych i szczegółowych zawartych w krajowych ramach polityki;
- 4) środki, które mogą wspierać rozwój infrastruktury paliw alternatywnych w usługach transportu publicznego;
- 5) wskazanie aglomeracji miejskich/podmiejskich, innych obszarów gęsto zaludnionych i sieci, które – w zależności od potrzeb rynkowych – mają być wyposażone w publicznie dostępne punkty ładowania;
- 6) wskazanie aglomeracji miejskich/podmiejskich, innych obszarów gęsto zaludnionych i sieci, które – w zależności od potrzeb rynkowych – mają być wyposażone w punkty tankowania CNG;
- 7) ocenę potrzeby instalowania punktów tankowania LNG w portach poza siecią bazową TEN-T;
- 8) rozważenie potrzeby instalowania w portach lotniczych instalacji do zasilania energią elektryczną samolotów podczas postoju. Co istotne, także z punktu widzenia wcześniejszych rozważań na temat zasad prowadzenia polityki rozwoju, krajowe ramy polityki uwzględniać powinny interesy organów regionalnych i lokalnych. Ponadto przewiduje się możli-

³⁸ Tamże, pkt 13.

wość współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w celu zachowania spójności krajowych ram polityki na poziomie Unii Europejskiej.

Przyjęte w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych rozwiązania dotyczące opracowywania Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych zakładają wiodącą rolę administracji centralnej. Krajowe ramy przyjmuje Rada Ministrów w drodze uchwały, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, który jest odpowiedzialny za ich przygotowanie³⁹ i przekazanie Komisji Europejskiej. Ustawa nie przewiduje w procedurze przygotowywania Krajowych ram udziału jednostek samorządu terytorialnego, mimo iż nakłada na struktury samorządowe liczne zadania w tym obszarze⁴⁰. W Krajowych ramach brak jest również odniesienia do strategicznych dokumentów programowych – strategii rozwoju i programów, o których mowa w ZasPolRozwU.

§ 5. Postulat spójności działań organów władzy wykonawczej. Podsumowanie

Spójność działań administracji publicznej na rzecz rozwoju państwa jest wyzwaniem ze względu na konieczność uwzględniania wielu interesów publicznych. Podejście zintegrowane w działaniach administracji publicznej oznacza koncentrację działań ukierunkowanych na realizację strategicznych celów rozwojowych, które muszą mieć istotne znaczenie dla wszystkich podmiotów władzy publicznej: rządowych i samorządowych, a także – co należy podkreślić – partnerów społecznych i gospodarczych. Spójność działań nie tylko w wymiarze prowadzenia polityki rozwoju, ale także ze względu na właściwe (efektywne⁴¹) wykonywania zadań publicznych oznacza potrzebę łączenia sił i zasobów oraz warunków lokalnych i regionalnych i krajowych, publicznych i prywatnych. Wymaga właściwej organizacji działań, skutecznego instrumentarium prawnego służącego współdziałaniu, w tym zintegro-

³⁹ Zgodnie z procedurą wskazaną w art. 43 ElektromobAltU.

⁴⁰ Zob. na ten temat B. Popowska, P. Lissoń w tym zbiorze.

⁴¹ Na ten temat m.in. J. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, Prawne i pozaprawne uwarunkowania sprawności (efektywności) działania administracji publicznej, w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. J. Filipka, 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.

wanego programowania rozwoju. Przyjmowane rozwiązania normatywne powinny akcentować konieczność współpracy, a także budowanie partnerskich relacji pomiędzy władzami rządowymi a władzami regionalnymi i lokalnymi oraz ich partnerami społecznymi i gospodarczymi, w ramach prowadzonej polityki krajowej. Postulowane podejście służyć ma zwiększeniu efektywności działań administracji publicznej w obszarze spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej.

Te ogólne, przedstawione w dużym uproszczeniu założenia zintegrowanego programowania rozwoju, którego źródłem są regulacje normatywne z zakresu prowadzenia polityki rozwoju, odnosić należy do nowych obszarów działań państwa. Aktualnie takim obszarem, któremu akty polityki władz centralnych (a mam tu na myśli m.in. Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju) nadają charakter strategiczny dla rozwoju, jest „elektromobilność”. Przyjmując wcześniejsze spostrzeżenia na temat funkcji prowadzenia polityki rozwoju, a także programowania rozwoju jako metody działania administracji publicznej, stwierdzić należy, że wyznaczając kierunki działań struktur państwa w obszarze elektromobilności uwzględnić należy mechanizm prowadzenia polityki rozwoju opierający się na kwalifikowanej współpracy wszystkich zaangażowanych podmiotów, spójności ich działań zapewniających samodzielność prowadzenia polityki na każdym poziomie – krajowym, regionalnym i lokalnym oraz służący realizację celów polityki rozwoju.

Powyższe jest o tyle istotne z punktu widzenia podejmowanej problematyki, że zadania publiczne z zakresu rozwoju elektromobilności, mają charakter ogólnosystemowy. Jest to wynik przypisywania jednostkom samorządu terytorialnego określonej roli, w wykonywaniu na określonym obszarze, zadań publicznych o istotnym znaczeniu dla podstawowych celów państwa i zasad jego funkcjonowania⁴². Zadania te mają zarówno charakter centralny, regionalny, jak i lokalny. Prowadzenie ich odbywa się na poziomie państwowym jako zadanie administracji rządowej, ale również na poziomie wspólnot i to zarówno regionalnych, jak i lokalnych, jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązująca w Polsce organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej opiera się na wielopodmiotowości władz współzarządzających sprawami w określonej sferze życia społeczno-gospodarczego. Dlatego tak istotny jest sposób sprawowania wykonywania zadań publicznych oparty na współdziałaniu i odpowiednie kształtowanie układu stosunków pomiędzy administracją rządową a samorządową. Zmiana charakteru zadań publicznych, które

⁴² E. Ura (red.), *Prawo administracyjne. Część pierwsza*, Rzeszów 1996, s. 33.

przystają być tylko krajowe, regionalne czy lokalne, powoduje że ich wykonanie powinno odbywać się przy wzajemnym wsparciu, stanowiąc element pewnej całości – są to bowiem zadania systemowe. Dlatego istotne jest ustalenie związków zachodzących pomiędzy celami polityki rozwoju, jako polityki horyzontalnej a celami polityki rozwoju elektromobilności. Ostatecznie chodzi o ustalenie, czy działania na rzecz rozwoju elektromobilności stanowią instrument osiągnięcia celów polityki rozwoju.