

Teoretyczne zagadnienia planowania w administracji publicznej

1. Pojęcie planowania

W literaturze przedmiotu zauważa się, że pojęcie planowania nie ma na gruncie nauk prawnych ustalonego znaczenia¹. Wynika to w dużej mierze z faktu, że określenie to nie jest używane powszechnie ani w języku prawnym, ani prawniczym². Stosowane jest ono bowiem raczej w naukach ekonomicznych czy nauce o zarządzaniu³. Nie oznacza to jednak, że pojęcie to nie ma waloru poznawczego w odniesieniu do zjawisk stanowiących przedmiot zainteresowania nauki prawa⁴. Przeciwnie, już jego intuicyjne, odwołujące się do przyjętego w języku powszechnym, znaczenie⁵ pozwala przyjąć, że obejmuje ono szereg procesów, instytucji i konstrukcji stanowiących przedmiot regulacji normatywnej.

¹ Zob. J. Łętowski, *Planowanie w działalności administracji*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 24; K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 3.

² Zob. J. Łętowski, *Planowanie w działalności...*, s. 24.

³ Zob. K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje...*, s. 3; K. Włazłak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 18.

⁴ Zob. K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje...*, s. 3.

⁵ W języku powszechnym przez planowanie rozumie się układanie planów, projektów, zamierzanie czegoś, opracowywanie planów, w tym w szczególności

Z tych przyczyn w literaturze przedmiotu podejmowano wiele prób zbudowania definicji planowania. Z reguły jednak w proponowanych ujęciach ograniczano jego zakres do określonego obszaru działalności administracji publicznej, mówiąc w szczególności o planowaniu gospodarczym, budżetowym czy przestrzennym⁶. W mniejszym stopniu podejmowano natomiast próby zbudowania generalnego określenia planowania, właściwego dla całego prawa administracyjnego czy – szerzej – administracji publicznej. Wskazywano bowiem, że zabieg ten utrudnia znaczna różnorodność form planowania obecnych w poszczególnych obszarach wspomnianej dziedziny prawa⁷.

Analiza różnych występujących na gruncie nauk prawnoadministracyjnych ujęć terminu „planowanie” pozwala jednak wskazać zasadnicze, wspólne im elementy. W większości sformułowanych w literaturze definicji planowania wymienia się bowiem podobne, podstawowe cechy tego zjawiska: odnoszenie się do przyszłości, zorientowanie na cel, dobór określonych, podporządkowanych mu środków postępowania czy posiadanie z góry wyznaczonego horyzontu czasowego⁸. Jednocześnie akcentuje się związki tego zjawiska z pojęciem „koordynacja”⁹. W tym ogólnym ujęciu planowanie to pewna działalność nakierowana na wywarcie w przyszłości wpływu przez podejmujące ją podmioty na objęte ich zain-

gospodarczych i przestrzennych – zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 1999, s. 655.

⁶ Zob. K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 19.

⁷ Zob. M. Szydło, *Planowanie indykatywne jako funkcja państwa wobec gospodarki*, (w:) B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 146; K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 19.

⁸ Zob. M. Szydło, *op.cit.*, s. 146. Zob. także szeroki przegląd definicji planowania dokonany przez K. Strzyczkowskiego, *Administracyjnoprawne instytucje...*, s. 4–7.

⁹ Zob. E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 165; K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje...*, s. 5.

teresowaniem sfery życia ludzkiego¹⁰. Odpowiada to znaczeniom planowania obecnym w nauce o zarządzaniu, gdzie rozumie się przez nie z reguły proces ustalania celów i kierunków działania organizacji oraz środków niezbędnych do ich wdrożenia¹¹. Planowanie w prawie administracyjnym będzie więc wiązało się przede wszystkim z określaniem celów i środków działania administracji publicznej w sferze wyznaczonej przez jej zadania i kompetencje.

Takie ogólne ujęcie analizowanego pojęcia nie budzi większych wątpliwości. W literaturze istnieje jednak rozbieżność co do możliwości uznania odrębności planowania i planu. Część autorów ogranicza bowiem zakres pojęcia planowania do procesu przygotowywania aktów planowania (planów), a zatem w szczególności – do ustalania realizowanych w ich ramach celów, stosowanych w tym zakresie środków oraz zasad ich wykonywania, odróżniając proces, na który składają się te czynności, od jego efektu finalnego, tj. planu¹². Inni przedstawiciele doktryny natomiast podnoszą, że planowanie należy ujmować szerzej, a więc nie tylko jako czynności poprzedzające wydanie planu, ale także same akty planowania, proces ich wdrażania, kontroli i oceny wykonywania¹³. Innymi słowy, w tym ujęciu w prawie administracyjnym przez planowanie należy rozumieć ogół działań związanych ze skierowanym na przyszłość projektowaniem aktywności administracji publicznej. Obejmuje ono więc wszystkie akty planowania, jak plany, programy, strategie, polityki oraz procesy związane z ich przygotowaniem i realizacją. W tym sensie planowanie może być traktowane jako

¹⁰ Zob. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz 2009, s. 142.

¹¹ Zob. M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 181–182.

¹² Zob. E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 102–103; M. Szydło, *op.cit.*, s. 145.

¹³ Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 181; M. Szydło, *op.cit.*, s. 145.

pewien ciąg działań faktycznych i prawnych¹⁴. Jest to ujęcie szerokie, ale – jak można sądzić – wbrew zastrzeżeniom zgłaszanym w literaturze¹⁵ ma ono walor poznawczy. Odzwierciedla bowiem odrębny nurt działalności tak samej administracji publicznej, jak i pozostałych władz publicznych.

W literaturze przedmiotu przeprowadza się liczne klasyfikacje planowania¹⁶. Podziały te odwołują się do zróżnicowanych kryteriów. Można tutaj wskazać takie czynniki, jak terytorialny zasięg oddziaływania, zakres przedmiotowy, horyzont czasowy, dokładność czy elastyczność¹⁷. Klasyfikacje te odnoszą się więc nie tyle do planowania traktowanego jako pewne zjawisko, ciąg działań faktycznych i prawnych, ile raczej do szczegółowych cech wieńczących je aktów (planów). W konsekwencji w ograniczonym stopniu odzwierciedlają one zasadnicze ujęcia planowania, obecne w prawie administracyjnym. W tym zakresie przydatne jest raczej odwołanie się do kryterium podmiotu podejmującego aktywność planistyczną oraz sfery działalności administracji, w której ma ona wywołać skutki. W ten sposób na gruncie prawa administracyjnego można wyodrębnić cztery podstawowe kategorie planowania:

- planowanie aktywności administracji publicznej przez podmioty mieszczące się w aparacie administracyjnym;
- planowanie aktywności administracji publicznej przez jednostki stojące poza nim, a zatem w szczególności organy władzy ustawodawczej;
- planowanie nakierowane na wywołanie określonych skutków w sferze stosunków społeczno-gospodarczych, pozostających przedmiotem zainteresowania administracji, a więc – na zewnątrz aparatu administracyjnego;

¹⁴ Por. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, s. 143.

¹⁵ Zob. M. Szydło, *op.cit.*, s. 145.

¹⁶ Zob. K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 166–169 i tam cytowana literatura.

¹⁷ Zob. *ibidem*, s. 167–168.

– planowanie zmierzające do wywołania określonych skutków w sferze stosunków wewnętrznych w administracji.

Tak wyodrębnione kategorie planowania w prawie administracyjnym nie mają jednak w pełni rozłącznego charakteru, zazwyczaj są one ze sobą powiązane. Zasadniczą postacią planowania, która stanowi przedmiot regulacji prawa administracyjnego, pozostaje jednak planowanie aktywności administracji publicznej przez podmioty pozostające w jej strukturze, które motywowane jest dążeniem do osiągnięcia pożądaných skutków społeczno-gospodarczych w sferze zewnętrznej aparatu administracyjnego. Chodzi tu więc o planowanie przez administrację publiczną wykonywania zadań publicznych. Jest ono niekiedy określane w literaturze jako planowanie zewnętrzne¹⁸. Składające się na nie zjawiska z reguły obejmują także działania mieszczące się w sferze wewnętrznej administracji i powiązane są z określonymi rozstrzygnięciami podejmowanymi przez organy władzy ustawodawczej. Służą one jednak wszystkiemu określeniu przez administrację publiczną celów działania i środków ich realizacji w jej sferze zewnętrznej.

2. Planowanie jako funkcja administracji

W tak zarysowanym kontekście należy rozważyć możliwość ujęcia planowania jako funkcji administracji. Przemawia za tym z jednej strony wielość i różnorodność mieszczących się w pojęciu planowania zjawisk objętych regulacją prawną, z drugiej zaś – sygnalizowany w literaturze jego bezpośredni związek z procesami administrowania¹⁹. W literaturze przedmiotu pojęcie funkcji administracji nie jest rozumiane jednolicie²⁰, a formułowane w tym

¹⁸ Zob. E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 201.

¹⁹ Zob. J. Łętowski, *Planowanie w działalności...*, s. 3–32; K. Włazlak, *Racjonalność planowania...*, s. 19.

²⁰ Zob. J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1985, nr 143, s. 109–112; P. Lissoń, *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, (w:) B. Po-

zakresie katalogi są zróżnicowane²¹. W szczególności wypada zauważyć, że część autorów wyodrębnia funkcję planowania lub funkcje pokrewne²², inni zaś ograniczają się do przywołania klasycznie wyróżnianych ról administracji publicznej, takich jak reglamentacyjna, świadcząca, właścicielska czy policyjna²³. Zwraca się jednak uwagę na istnienie we współczesnej literaturze przedmiotu, odmiennej od stanowisk obecnych w starszej doktrynie, tenden-

powska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, Poznań 2006, s. 90; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, (w:) B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej...*, s. 62; K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 75. Por. także: M. Borucka-Arctowa, (w:) M. Borucka-Arctowa (red.), *Spółeczne poglądy na funkcje prawa*, Wrocław 1982, s. 7; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 17–18.

²¹ Zob. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji*, Warszawa 1992, s. 12–13; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji...*, s. 81.

²² Zob. B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji...*, s. 84–85; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 120–124; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 124–139; M. Jełowicki, *Funkcje współczesnej administracji. Próba klasyfikacji*, OMT 1982, nr 4–5, s. 5; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 81; K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje...*, s. 13; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, s. 147–149; R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, PPP 2009, nr 5, s. 33–35; M. Szydło, *op.cit.*, s. 144; K. Włazlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, PPP 2009, nr 6, s. 6.

²³ Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Warszawa 2012, s. 20–21; H. Spasowska-Czarny, *Funkcje administracji – od reglamentacji do administracji świadczącej*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 563–573; M. Stahl, *Funkcje administracji i jej podziały*, (w:) M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 23–25; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 82. Por. też: D. Sześciło, *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, s. 22–23.

cji do traktowania planowania jako odrębnej, specyficznej funkcji administracji²⁴. Niekiedy zresztą podkreśla się, że jej ewentualne wyodrębnienie stanowi istotne wyzwanie dla nauki prawa²⁵.

W tym świetle należy zwrócić uwagę, że przez funkcję administracji rozumie się z reguły ukierunkowany określonym celem ciąg jej działań wraz ze specyficznymi formami jego realizacji²⁶. Oznacza to, że podstawą wyodrębniania poszczególnych funkcji jest istnienie określonego zadania czy grupy zadań, którym można przyporządkować swoje, głównie im przynależne, prawne formy i metody działania²⁷. Podkreślenia przy tym wymaga, że poszczególne funkcje administracji nie mają w pełni rozłącznego ani samoistnego charakteru. Pozostają one bowiem w relacjach wzajemnych zależności, a prawne formy i metody działania, które występują w ich ramach, mogą być przyporządkowywane różnym funkcjom²⁸. Wyróżnienie danej funkcji administracji uzasadnione jest więc wówczas, gdy odzwierciedlane przez nią działania, biorąc pod uwagę całą aktywność administracji publicznej, stanowią jej istotną – w sensie ilościowym – część. Jak wskazuje się bowiem w literaturze, funkcje administracji odpowiadają po prostu poszczególnym, głównym nurtom w jej działalności²⁹. Takie ujęcie uzasadnione jest porządkującym walorem omawianej kategorii pojęciowej³⁰.

W kontekście powyższych rozważań należy zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, istnieje znaczna liczba norm prawnych,

²⁴ Zob. K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 23–24.

²⁵ Zob. B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji...*, s. 85.

²⁶ Zob. M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1992, t. 52, s. 170; T. Kuta, *Funkcje...*, s. 13–14; P. Lissoń, *op.cit.*, s. 90; B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji...*, s. 85. Por. J. Jeżewski, *Funkcje administracji...*, s. 109–112.

²⁷ Por. B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji...*, s. 62, 79, 80.

²⁸ Por. M. Jełowicki, *Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej*, OMT 1986, nr 10, s. 13; K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 75.

²⁹ Por. P. Lissoń, *op.cit.*, s. 90.

³⁰ Por. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej...*, s. 75.

z których w odniesieniu do różnych obszarów aktywności administracji publicznej wynika obowiązek lub uprawnienie do wydawania określonych aktów planowania³¹. Obowiązujące przepisy prawa przewidują bowiem tworzenie planów, programów, strategii i polityk na wszystkich poziomach administrowania i w ramach obu podstawowych podsystemów administracji publicznej: administracji rządowej oraz samorządowej. Akty te są obecne w wielu sferach ich zadań i kompetencji, w szczególności dotyczących ładu przestrzennego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego, rozwiązywania podstawowych problemów społecznych czy rozwoju gospodarczego³². W literaturze wskazuje się wręcz, że nie istnieje już żadna istotna dziedzina zarządzania publicznego, w której przepisy prawa nie przewidywałyby stosowania techniki planistycznej³³. Po drugie, w praktyce działania współczesnej administracji publicznej akty planowania są opracowywane i wdrażane w znacznej liczbie, w tym także wówczas, gdy przepisy prawa wprost tego nie nakazują. Współcześnie stają się one bowiem jednym z podstawowych instrumentów zarządzania w administracji publicznej³⁴. Jak zauważa się niekiedy w literaturze, obecnie można wręcz mówić o swoistym odrodzeniu działalności planistycznej administracji³⁵. Wiąże się to z jednej strony z zachodzącymi w aparacie administracyjnym procesami,

³¹ Zob. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003, s. 93.

³² Por. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 149–173; K. Właźlak, *Racjonalność planowania...*, s. 170–218.

³³ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op.cit.*, s. 123.

³⁴ Zob. K. Właźlak, *Charakter prawny...*, s. 6.

³⁵ Zob. E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011, s. 423; M. Stahl, *Akty planowania (polityki)*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 366; K. Właźlak, *Charakter prawny...*, s. 6, 12.

jak decentralizacja, prywatyzacja wykonywania zadań publicznych czy europeizacja, które wzmagają potrzebę harmonizacji działań różnych podmiotów w nim funkcjonujących, a z drugiej – z coraz większym skomplikowaniem zadań administracji publicznej, które wymagają dla ich realizacji stosowania długookresowej perspektywy³⁶. Po trzecie, mimo sygnalizowanej w literaturze różnorodności aktów planowania³⁷ można wskazać pewne ich specyficzne cechy. Mowa tu w szczególności o ich przedmiocie czy charakterze norm, które one zawierają³⁸.

Wymienione okoliczności pozwalają przyjąć, że w pełni dopuszczalne i uzasadnione jest ujmowanie planowania jako odrębnej funkcji administracji publicznej. Stanowi ono bowiem istotny wycinek jej aktywności, który charakteryzuje się specyficznymi, właściwymi sobie sposobami działania. Innymi słowy, planowanie może być ujmowane jako pewna zbiorcza kategoria działań administracji publicznej o wyraźnej jakościowej odrębności od pozostałych. W literaturze przedmiotu formułowano różne określenia funkcji planistycznej³⁹, zwracając przy tym niekiedy uwagę na niedookreślony charakter jej przedmiotu oraz brak stabilnych i jasnych podstaw prawnych⁴⁰. Wydaje się jednak, że – w świetle ustalonego wyżej znaczenia pojęcia planowania – można przyjąć, iż funkcja ta obejmuje ogół mieszczących się w sferze zadań i kompetencji administracji publicznej działań związanych ze skierowanym na przyszłość projektowaniem jej aktywności, przy czym – co należy podkreślić – chodzi tu w pierwszej kolejności o działalność zmierzającą do

³⁶ Por. E. Knosala, *Prawne układy...*, s. 165; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 130–131; K. Włażlak, *Charakter prawny...*, s. 12.

³⁷ Zob. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *op.cit.*, s. 144; M. Górski, J. Kierzkowska, *op.cit.*, s. 203–220; M. Stahl, *Akty planowania...*, s. 365–366.

³⁸ Zob. M. Stahl, *Akty planowania...*, s. 373.

³⁹ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op.cit.*, s. 120–124; R. Stasikowski, *O istocie funkcji...*, s. 33–35.

⁴⁰ Zob. B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji...*, s. 85; K. Włażlak, *Racjonalność planowania...*, s. 24.

dokonania określonych zmian w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego, a zatem działań nakierowanych na zewnątrz administracji⁴¹. Sensem funkcji planistycznej jest więc ustalanie w sposób uporządkowany i zrationalizowany szczegółowego katalogu, kolejności oraz środków realizacji zadań publicznych, wykonywanych przez administrację w określonym przedziale czasowym⁴².

3. Planowanie a pozostałe funkcje administracji

Jak można sądzić, funkcja planistyczna ma odrębny charakter od innych, klasycznie wyodrębnianych funkcji administracji, jak świadcząca, policyjna czy reglamentacyjna. Trzeba zauważyć, że – choć w różnym stopniu – to działania mieszczące się w omawianej roli będą podejmowane także w sferach aktywności administracji publicznej wyznaczonych treścią pozostałych wymienionych funkcji. W tym sensie planowaniu można przypisać walor swoistej meta-funkcji administracji. Zasadne wydaje się więc przeanalizowanie związków między funkcją planistyczną a pozostałymi wspomnianymi funkcjami administracji publicznej. Także specyfika mieszczących się w nich zadań, jak również służących ich realizacji środków, będzie miała zasadniczy wpływ na zakres aktywności planistycznej podejmowanej przez administrację w ramach każdej z nich. Rozważenia w szczególności wymagają relacje między funkcją planistyczną a funkcją świadcząca, reglamentacyjną, policyjną i regulacyjną.

Funkcja świadcząca administracji obejmuje działania nakierowane na polepszanie warunków życia ludności, w tym przede wszystkim na zaspokojenie różnorodnych jej potrzeb tak o charakterze socjalno-bytowym, jak i niematerialnym, a także – tworzenie i utrzymywanie niezbędnej do realizacji tych celów infrastruktury użyteczności publicznej⁴³. Z tych przyczyn niekiedy administrację

⁴¹ Por. R. Stasikowski, *O istocie funkcji...*, s. 33.

⁴² Zob. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, s. 147, 148.

⁴³ Zob. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna...*, s. 126. Por. także: H. Izdebski, M. Kulesza, *op.cit.*, s. 110–120; M. Stahl, *Funkcje administracji...*, s. 24; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 35.