

Piotr Lisowski*

SAMODZIELNOŚĆ W ADMINISTROWANIU

1. Samodzielność (lub jej brak) stanowi kluczowy atrybut organizacji prawnej administracji publicznej (w szczególności w ujęciu dynamicznym/relacyjnym), przesądzający o przynależności do wyróżnianych układów relacji strukturalnych¹. Bezspornie stanowi *topos* dla sfery ustrojowego prawa administracyjnego. Co jednak ciekawe, mamy w tym zakresie częściej do czynienia z terminem niż z pojęciem. Powyższe ustalenie, dotycząc przede wszystkim języka prawnego, w znacznym stopniu odnosi się także do języka prawniczego. Relatywnie częste wykorzystywanie tego terminu (nawiązywanie do niego, traktowanie go jako punktu odniesienia dla czynionych ustaleń) nie przekłada się bowiem na równie intensywną i zaawansowaną jego semantyczną identyfikację².

* Piotr Lisowski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny UWr, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

¹ Klasycznie wyróżnia się dwa podstawowe układy (centralizację / układ scentralizowany i decentralizację/układ zdecentralizowany), aczkolwiek możliwe są ich wariacje oraz inne układy relacji strukturalnych (więcej na ten temat np. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 31, 94–100 i 159–171 z przywoływanymi tam publikacjami).

² Co symptomatyczne, nie jest to pojęcie definiowane w różnego rodzaju prawniczych encyklopediach, leksykonach, słownikach (zob. np. *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009).

Analiza dokonywanych w tym zakresie ustaleń – częściej fragmentarycznych³ niż o uniwersalnym zastosowaniu⁴ – przekonuje do podjęcia próby syntetycznej charakterystyki atrybutu (cechy, właściwości) określanej mianem „samodzielności” (której przejawy uzasadniają dokonywanie w niektórych przypadkach charakterystyki przy użyciu kwalifikatora „samodzielny”). Chodzić będzie o pojęcie samodzielności w ujęciu prawnym, z oczywistym preferowaniem akcentów administracyjnoprawnych – lokowanych w sferze ustrojowego prawa administracyjnego⁵ (w zakresie skoncentrowanym na administracji publicznej *sensu stricto*, tj. poddanej imperatywowi misji administracyjnej – wywodzonej z administrujących o publicznej proweniencji⁶).

O podjęciu tego rodzaju problematyki przesądził też zamiar kontynuowania – w duchu uniwersalizacji – rozważań prowadzonych podczas XVI Dorocznej Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, też odbywającej się w Łodzi (tyle że w czerwcu 2015 r.)⁷.

³ Np.: „Generalnie przyjmuje się, że istota samodzielności jednostki samorządu terytorialnego polega na tym, iż w ramach obowiązującego porządku prawnego gmina (powiat, województwo) we własnym zakresie, bez dyktatu zewnętrznego i odgórnych poleceń, decyduje o wszystkich sprawach lokalnych (regionalnych), przeznaczeniu mienia komunalnego, zasadach korzystania z obiektów publicznych, zagospodarowaniu przestrzennym, zakresie podejmowanych inwestycji, kolejności, sposobach i środkach ich realizacji, a także o związanych z tym nakładach finansowych i rzeczowych” – J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 21–22.

⁴ Np.: „Samodzielność administracji [...] jest prawnokonstytucyjnym stanem faktycznym [...], który w sensie prawnoadministracyjnym służy temu, żeby zdefiniować uznanie administracyjne jako obejmujące kompetencję do działania i kompetencję do wyważania [...]” – E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 252.

⁵ Poza zakresem zainteresowań pozostaną więc materialnoprawne konotacje samodzielności odnoszone do administrowanych.

⁶ Zob. P. Lisowski, *Relacje...*, s. 102–105. Charakter opracowania wymusza pewne ograniczenia rozmiarów prowadzonej analizy, co nie pozostaje bez wpływu na jej zasięg. W efekcie nie zostanie podjęta problematyka samodzielności administracji publicznej *sensu largo* (P. Lisowski, *Relacje...*, s. 105 i 184–187), choć to bardzo ciekawa płaszczyzna rozważań, chociażby z racji tego, że nie tyle jest efektem decentralizacji, ile swoistej niecentralizacji.

⁷ P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorial-*

2. W warunkach statocentrycznej kultury politycznej i administracyjnej⁸ podstawową sferę zastosowania tytułowego atrybutu stanowią zdecentralizowane układy relacji strukturalnych. Dokładniejszą analizę w tym zakresie warto rozpocząć od ustaleń w kontekście problematyki pojęć-narzędzi. Przyjąc w tej płaszczyźnie należy, że samodzielność nie jest formą ani sposobem oddziaływania między administrującymi. Nie jest też układem relacji strukturalnych. Nie jest więc – odpowiednio – środkiem nadzoru, nadzorem ani decentralizacją⁹. Stanowi natomiast cechę, atrybut sytuacji prawnej administrującego¹⁰, istotnie determinującą (w istocie – ograniczającą) zasięg i intensywność oddziaływania ww. form i sposobów oddziaływania. Ujmując właściwości tej cechy (tego atrybutu) już pozytywnie i z perspektywy nadzorowanego – chodzi o treść tej sytuacji polegającą na normatywnie gwarantowanym prawie (rzadziej – wolności) swobodnego dokonywania różnego rodzaju wyborów w ramach administrowania. Jeśli zaś docelową płaszczyznę występowania analizowanej samodzielności (czy też jej braku) stanowi administrowanie, to weryfikowanie tej cechy *summa summarum* sprowadza się do ustalenia, kto i w jakim stopniu *in concreto* może wpływać na: podjęcie danej formy działania administracji publicznej; ustalenia wynikające z danej formy działania administracji publicznej.

Chodzi o szeroko rozumiane wykonywanie administracji publicznej, a więc nie „tylko” o aktywność bezpośrednio związaną z realizacją zadań publicznych, ale także obejmującą organizowanie się do działania. Stan swobody charakterystyczny dla samodzielności może zatem dotyczyć zarówno funkcjonowania administracji publicznej w fazie jej „organizowania się”, jak i zmierzania do osiągnięcia celów zewnętrznych stawianych przed tego rodzaju strukturami. Nie ulega przy tym wątpliwości, że legitymowanie się samodzielnością w tej *sui generis*

nego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 18–29.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 30.

⁹ P. Lisowski, *Relacje...*, s. 31, 94–100 i 159–171.

¹⁰ W dalszej części zostanie ustalone, jak ów atrybut rozkłada się w ramach tzw. rozwinięcia strukturalnego.

fazie wstępnej (wewnętrznej) sprzyja samodzielności docelowego – zewnętrznego już – administrowania¹¹.

3. Samodzielność jest więc atrybutem o dynamicznej proveniencji – ujawnia się w administrowaniu. Z kolei określenie „samodzielny” wykazuje już bardziej statyczne (instytucjonalne) konotacje – zwrot ten służyć może bowiem do charakteryzowania tego, kto korzysta z dostępu do samodzielnego administrowania. Samodzielność przejawia się zatem przedmiotowo, docelowo jednak ukierunkowana jest podmiotowo. Jak bowiem wykazano, kreuje cechę wyznaczającą – w ww. sposób – sytuację prawną (fragment sytuacji prawnej) danego administrującego. Inaczej rzecz ujmując, jest to stan o przedmiotowej genezie, dedykowany podmiotowo.

Co równie istotne, ranga podmiotowego kontekstu nie wyczerpuje się w powyższym ustaleniu. Klasyczne konstrukcje decentralizacji administracji publicznej za warunek *sine qua non* usamodzielniania administrujących uznają bowiem wyodrębnienie – w ramach struktury administracji publicznej – innych podmiotów administracji publicznej niż państwo (np. jednostek samorządu terytorialnego, zakładów administracyjnych). Bez tego rodzaju strukturalno-instytucjonalnego wsparcia zdecydowanie przecież trudniej o samodzielność w administrowaniu.

Ograniczając dalsze rozważania do międzypodmiotowych (podmiotowych) form decentralizacji¹², warto przy tej okazji odnieść samodzielność do zjawiska wewnętrznej organizacji podmiotów administracji publicznej¹³. W szczególności chodzi o „dostęp” do

¹¹ Bezsposornie przecież dostęp do tego rodzaju swobody – np. w zakresie władztwa organizacyjnego, personalnego czy finansowego – urealnia samodzielność na etapie wykonywania zadań publicznych.

¹² Więcej na ich temat oraz – wyróżnianych w tym kontekście – wewnątrzpodmiotowych (niepodmiotowych) form decentralizacji – P. Lisowski, *Relacje...*, s. 165.

¹³ Wyróżniającego następujące fazy rozwinięcia strukturalnego: podmioty administracji publicznej (np. państwo, jednostki samorządu terytorialnego); organy administrujące, przede wszystkim – organy administracji publicznej (np. odpowiednio: wojewoda, wójt); urzędy ww. organów (np. odpowiednio: urząd wojewódzki, urząd gminy); więcej na ten temat np. P. Lisowski, *Relacje...*, s. 58–63.

tego atrybutu podmiotów administracji publicznej i właściwych im organów administracji publicznej (w istocie – organów podmiotów administracji publicznej¹⁴). Kluczowe dla ww. stratyfikacji zróżnicowanie w posiadaniu zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych (i związany z tym rozkład i dostępność podmiotowości prawnej¹⁵), przesądza o możliwości i sposobie ich uczestnictwa w relacjach zachodzących w ramach dynamicznie (relacyjnie) ujmowanej organizacji prawnej administracji publicznej. Wspomniane uwarunkowania konstrukcyjne i przeznaczenie strukturalne sprawiają zaś, że aktywnymi i bezpośrednimi aktorami administrowania są organy administracji publicznej. Właściwe im podmioty biorą w tym udział według mechanizmu, który można określić mianem „partycypacji biernej”¹⁶.

Samodzielność przysługuje więc podmiotom administracji publicznej¹⁷, ale konsumują ją (używają jej, korzystają z niej) ich organy (właściwe im władze)¹⁸. Praktyczne zastosowanie tego atrybutu dotyczy więc podmiotów administracji publicznej, zachodzi dzięki nim i w ich imieniu, jednak – *hic et nunc*, na poziomie operacyjnym – jest on artykułowany (odbierany) przez odpowiednie organy administracji publicznej. *Sui generis* beneficjentami samodzielności są więc te organy, co – często w percepcji praktyki administracyjnej – sprowadzane jest do piastunów tego rodzaju funkcji.

4. Równie interesująco przedstawia się zastosowanie samodzielności z perspektywy podsystemów podmiotów administracji publicznej. Mamy bowiem do czynienia z cechą administrowania i przymiotem administrujących specyficznie łączącymi sferę *ad intra* (właściwą dla organizacji wewnętrznej danego podmiotu administracji publicznej)

¹⁴ Czasami w tym zakresie znajduje zastosowanie szersza formuła reprezentacji, wyrażana określeniem „władze”.

¹⁵ P. Lisowski, *Relacje...*, s. 58–63; 68–72.

¹⁶ P. Lisowski, *Relacje...*, s. 106.

¹⁷ Innym niż państwo.

¹⁸ „Zwykle łączy się tę samodzielność z organem administracji publicznej. Bardziej poprawne wydaje się jednak łączenie pojęcia «decentralizacja» z samodzielnością podmiotów” – S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 285.

z jej otoczeniem. Semantyczne konotacje zwrotu „samo” ekspozują wsośnie motywowaną odrębność i swobodę, docelowo jednak kładą nacisk na emancypację względem wpływów zewnętrznych. Samodzielność potrzebuje więc kontekstu *ad extra* – właściwa mu płaszczyzna stanowi niezbędny punkt odniesienia dla wyznaczenia i wykazania tego atrybutu. Tego rodzaju konfrontacja dopełnia sens samodzielności, nadając tak kwalifikowanemu stanowi sytuacji prawnej wyraźne kontury.

Podkreślić należy, że powyższa konfrontacja bazuje na sprzężeniu zwrotnym, którego efekty zależą od znajdującego *in concreto* zastosowanie układu relacji między stopniem samodzielności a zewnętrznym oddziaływaniem na jej granice. W konsekwencji zwiększaniu samodzielności powinno towarzyszyć osłabianie nadzoru (i na odwrót)¹⁹. Przy czym w niektórych przypadkach – tj. podmiotowo motywowanej i konstruowanej samodzielności – będziemy mieć do czynienia ze skłonnością do unifikowania przebiegu tego rodzaju delimitacji. Z kolei dla decentralizacji inspirowanej przedmiotowo charakterystyczne będzie różnicowanie przebiegu linii demarkacyjnej między intensywnością nadzoru a stopniem samodzielności.

Kluczowe znaczenie dla każdorazowo osiągniętych rezultatów tego swego rodzaju „przepychania się” nadzoru z samodzielnością mają cechy lokowane *ad intra*. Nie ulega bowiem wątpliwości, że to właśnie wewnętrzne właściwości konstrukcyjne stanowią w tym zakresie języczek u wagi. Bezsposornie przecież samodzielność bazująca na samorządności zyskuje wyraźniejszy tytuł do strukturalno-organizacyjnej emancypacji. To niewątpliwa zasługa motywacji i możliwości charakterystycznych dla korporacyjności, których emanacją jest zrzeszeniowa geneza podmiotów administracji publicznej. Jeżeli w dodatku przybiera formę samorządu powszechnego, to trudno polemizować z normatywnie już potwierdzaną predylekcją do szczególnego traktowania tej sfery samodzielności w administrowaniu.

¹⁹ Przebieg tego zjawiska daje asumpt do używania określenia „prawo suwaka”: im bardziej zamek jest zasunięty, tym mniejszy wpływ otoczenia; im mniej – tym ten wpływ jest intensywniejszy.

5. Poziom swobody charakterystyczny dla samodzielności może być więc różnicowany: od stanów umożliwiających już samodzielne administrowanie do poziomu jeszcze niewykraczającego poza tego rodzaju ramy. Przyjęcie perspektywy decentralizacyjnej pozwala na uwzględnianie rozpiętości rozwiązań oscylujących pomiędzy konstrukcjami poprzestającymi na braku hierarchicznego podporządkowania a wymagającymi zastosowania podmiotowych form decentralizacji – w najwyższych rejestrach tej skali wyposażanych już w swobodę o właściwościach relatywnie najmniej oddalonych od atrybutów niezależności. Uzupełnienie wspomnianego już kodu statocentrycznego o obowiązujący standard unitarności²⁰ daje asumpt do następującej stratyfikacji stopni samodzielności:

- znajdująca zastosowanie w ramach tzw. decentralizacji zwykłej²¹;
- dostępna dla podmiotów administracji publicznej o majątkowej proveniencji (zakłady administracyjne);
- charakterystyczna dla podmiotów administracji publicznej o osobowej proveniencji.

Warto przy tym pamiętać o tym, że na każdym z ww. poziomów samodzielności może dochodzić do różnicowania natężenia samodzielnego administrowania czy nawet dostępności tego rodzaju możliwości. I tak np. w odniesieniu do zakładów administracyjnych polegać to może na ograniczaniu zasięgu zastosowania takiego atrybutu (np. szkoła publiczna jest samodzielną w ramach działalności podstawowej – tj. w zakresie dydaktyki i wychowania, nie dysponuje już natomiast podobnymi możliwościami w sferze gospodarki finansowej). Z kolei w ramach korporacyjnie motywowanych tytułów do samodzielności trzeba uwzględnić podział na samorząd terytorialny i samorządy nieterytorialne, z jednoczesnym uznaniem przewagi w tytułach do samodzielnego administrowania samorządu powszechnego²².

²⁰ Zob. art. 3 Konstytucji RP.

²¹ Wyróżnianie tego poziomu samodzielności (tej formy decentralizacji) wymaga akceptowania możliwości decentralizowania bez udziału odrębnego od państwa podmiotu administracji publicznej.

²² Także w ramach samorządowych podmiotów administracji publicznej daje się zauważyć różnicowanie poziomu dostępnej samodzielności (np. pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a związkami tych jednostek).

Rozważania rankingowe muszą uwzględnić jeszcze jeden aspekt – szczególnie (najwyższy) stopień samodzielności dostępny dla autonomii. W takich bowiem przypadkach, oprócz omówionych już tytułów do decentralizacji dochodzi jeszcze systemowe przyzwolenie dla administrowania w warunkach swobody wyznaczonej zwrotem „wolność od” (w miejsce formuły standardowej dla decentralizacji „prawa do”). Co warto podkreślić – i w tym zakresie może dochodzić do występowania niejednorodnej samodzielności. Posłużenie się przykładem szkół wyższych pozwala bowiem nie tylko wyróżnić podział na akademicką (merytoryczną) i instytucjonalną (organizacyjną)²³ płaszczyznę autonomii uczelni, ale daje asumpt do konstatowania różnic w podejściu do stopnia dostępnej samodzielności. Sfera działalności podstawowej uczelni²⁴ zyskuje bowiem wyraźniejsze normatywne wsparcie: w art. 73 Konstytucji RP jest przecież wprost mowa o zapewnieniu „każdemu²⁵ wolności twórczości artystycznej, badań naukowych, nauczania oraz ogłaszania ich wyników, wolności nauczania [...]”; z kolei w art. 3 ust. 1 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁶ stwierdzono, że: „Podstawą systemu szkolnictwa wyższego i nauki jest wolność nauczania, twórczości artystycznej, badań naukowych i ogłaszania ich wyników oraz autonomia uczelni”. Można to interpretować jako przejaw relatywnie trudniejszego dostępu – np. sfery działalności organizacyjnej szkół wyższych – do administrowania w warunkach formuły „wolności od”. Z drugiej jednak strony, ta sfera też jest objęta zakresem normowania art. 70 ust. 5 Konstytucji RP i art. 9 ust. 2 p.s.w.n.²⁷ Dochodzi ponadto wsparcie ze strony

²³ Zob. np. A. Budnik, A. Miruć, *Autonomia szkół wyższych w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym [w:] Inflacja prawa administracyjnego. Kryzys prawa administracyjnego?*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 207–208.

²⁴ Skojarzenie z zakładami administracyjnymi nie jest przypadkowe – tego rodzaju atrybuty znajdują bowiem również zastosowanie w ramach szkół wyższych.

²⁵ A więc także (a może – w szczególności) szkołom wyższym, nauczycielom akademickim, studentom i doktorantom.

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm. – dalej jako: p.s.w.n.

²⁷ Odpowiednio: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”; „Uczelnia jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie” (*nota bene*, w stosunku do poprzedniego stanu prawnego zrezygnowano z używania sformułowania „we wszystkich obszarach swojego działania”).

doktrynalnego przeświadczenia o szczególnej predylekcji autonomii do samodzielności prawodawczej.

Podkreślić przy tym należy, że powyższej stratyfikacji (form decentralizacji i właściwych im samodzielności) nie należy ignorować. Zadaniem ustrojodawcy jest zaś ich odpowiednie lokalizowanie i konstruowanie tytułów do samodzielnego administrowania w sposób uwzględniający specyfikę każdego z nich (i możliwe ich wewnętrzne zróżnicowanie). Ewentualne modyfikacje w tej materii wymagają bardzo wszechstronnych analiz i rozważań – potrzebując zarazem odpowiednich kwalifikacji²⁸. Warto przywołać w tym kontekście przykład szkół wyższych: swoiste zespolenie w ich organizacji i funkcjonowaniu właściwości konstrukcyjnych korporacji, zakładu administracyjnego i autonomii przysparza przecież wiele (*nota bene* bardzo interesujących) problemów identyfikacyjnych czy interpretacyjnych²⁹.

6. Kluczowe znaczenie dla wystąpienia stanu określanego mianem samodzielności ma sposób określenia uwarunkowań determinujących administrowanie. Jak już wskazywano, mogą one dotyczyć „organizowania się” administrujących oraz fazy zewnętrznie już ukierunkowanego administrowania. W obu przypadkach chodzi o wpływ na przebieg i treść administrowania.

Punkt wyjścia dla tego rodzaju ustaleń stanowi, co oczywiste w warunkach państwa prawnego, prawo pozytywne. Stąd jest mowa o samodzielności w granicach prawa. Jeżeli zaś samodzielność nie jest niezależnością (w rozumieniu właściwym dla suwerenności), a więc ciągle zakłada jakąś podległość, to normatywizacja tego rodzaju problematyki może przebiegać (i bardzo często tak jest) dwubiegowo.

²⁸ Zob. np. M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 402–416 i zgłoszony pomysł przesunięcia – w pewnym zakresie – granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego: z pozycji właściwych formule „prawo do” w stronę swobody bliższej konstrukcji „wolności od”.

²⁹ Więcej na ten temat np. Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny* [w:] *Między tradycją...*, red. J. Supernat, s. 234–242.

W konsekwencji unormowania dotyczące samodzielności przyjmują perspektywę korzystającego z samodzielności (nadzorowanego/kontrolowanego) oraz pilnującego przynależności do całości (nadzorującego/kontrolującego/strzegącego) granic samodzielności.

Co jednak ciekawe, z systemowego punktu widzenia dominują regulacje wyznaczające samodzielność w administrowaniu przez pryzmat instytucji nadzoru. W tym zaś zakresie przeważają przepisy literalnie preferujące punkt widzenia nadzorującego, *expressis verbis* ukierunkowane na normatywizowanie postępowania nadzorczego. Mogą one dotyczyć³⁰ w szczególności: zaliczania tego rodzaju unormowań do materii ustawowej; ograniczania możliwych do zastosowania kryteriów nadzoru (i kontroli) do legalności³¹; wprowadzania terminów prekluzyjnych dla postępowań nadzorczych. Nie ulega jednak wątpliwości, że docelowo (acz pośrednio) takie unormowania wpływają na sytuację prawną nadzorowanego. Przepisy dotyczące nadzoru *ex definitione* odnoszą się bowiem do obu podmiotów stosunku nadzorczego. Trudno, żeby było inaczej, skoro mamy w tym przypadku do czynienia ze sposobem oddziaływania, bazującym na formach oddziaływania, zaliczanym do układu relacji strukturalnych (*in concreto* – do układu zdecentralizowanego).

Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają przepisy preferujące – w kontekście tego rodzaju interakcji (relacji) – punkt widzenia nadzorowanego. Co ciekawe, znajdują one zastosowanie tylko w niektórych przypadkach – dotyczą podmiotów administracji publicznej (i ich organów), których samodzielność ustrojodawca/ustawodawca traktuje szczególnie. Co symptomatyczne, także i w tej grupie daje się zauważyć zróżnicowane podejście. I tak w odniesieniu do samodzielności

³⁰ Analiza obowiązujących w tej materii przepisów wskazuje na to, że tego rodzaju enumeracja nie znajduje uniwersalnego zastosowania. Wydaje się, że nie zawsze jest to efekt świadomego i uzasadnionego uwzględniania różnicowania stopnia samodzielności w administrowaniu.

³¹ Warto jednak wspomnieć o możliwości różnicowania pojęcia legalności (od zgodności do niesprzeczności). Nie należy też zapominać o konsekwencjach wyodrębnienia kategorii legalności celu; zob. np. W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010/5, s. 52.

samorządowej³² (w zakresie dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego) mamy do czynienia z – rzecz można – totalnymi i zaawansowanymi gwarancjami samodzielności, wywodzonymi z unormowań konstruowanych z perspektywy nadzorowanego/samodzielnego. Chodzi nie tylko o przepisy *explicite* wskazujące na występowanie tego atrybutu, ale i wprowadzające zasadę sądowej ochrony ich samodzielności (zob. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, art. 11 EKSL oraz art. 2 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym³³, art. 2 ust. 3 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym³⁴, art. 6 ust. 3 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa³⁵). Dochodzi jeszcze asekuracja ze strony unormowań ograniczających mierniki nadzoru nad działalnością komunalną do kryterium legalności (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP)³⁶. Zestaw gwarancji ustrojowych, tyle że zyskujący wsparcie „dopiero” na poziomie ustaw zwykłych, uzupełnia zaliczenie do materii ustawowej problematyki ustanawiania podstaw prawnych do ingerencji nadzorczej (art. 87 u.s.g., art. 76 u.s.p. i art. 78 u.s.w.).

Paradoksalnie jednak tego rodzaju systemowych gwarancji, motywowanych podmiotowo, nie zyskują autonomiczne szkoły wyższe. W ich przypadku Konstytucja RP nie angażuje się w konstytuowanie zasad standaryzujących (czy to z perspektywy nadzoru, czy samodzielności autonomicznej) przebieg w tych warunkach relacji określanej wcześniej mianem „prawa suwaka”. Dopiero w przepisach p.s.w.n. wprowadzana jest zasada, zgodnie z którą: „Organy władzy publicznej mogą podejmować rozstrzygnięcia dotyczące uczelni tylko w przypadkach

³² Takiego określenia używa m.in. J. Jagoda, *Sądowa...*, s. 43.

³³ Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; dalej jako: u.s.g.

³⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.; dalej jako: u.s.p.

³⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.; dalej jako: u.s.w.

³⁶ Co jednak zastanawiające, na poziomie tzw. samorządowych ustaw ustrojowych przepisy nie zawsze literalnie respektują ww. standard konstytucyjny. O ile bowiem w art. 85 u.s.g. jest mowa o tym, że (podkr. własne): „Nadzór nad **działalnością gminną** sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem”, o tyle w dwóch kolejnych przepisach *explicite* odnoszą się w tym zakresie do sfery zadań (własnych) powiatów i województw. W art. 77 u.s.p. przesądzono, że: „Nadzór nad wykonywaniem **zadań powiatu** sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem”, a w art. 79 u.s.w.: „Nadzór nad wykonywaniem **zadań województwa** jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem”.

przewidzianych w ustawach” (art. 9 ust. 5). Dochodzi jeszcze przywoływany już art. 9 ust. 2 p.s.w.n. Właściwa mu enigmatyczność i implikowane jego treścią rozproszenie regulacji nie ułatwiają praktycznej identyfikacji wymiaru tej autonomii³⁷.

To zastanawiająca praktyka, sprawiająca – w najlepszym razie – wrażenie nazbyt optymistycznego podejścia do zdolności urzeczywistnienia atrybutów autonomicznie już pojmowanej samodzielności w administrowaniu. Być może przyczyną takiego stanu rzeczy jest na swój sposób eteryczna natura autonomii. Osadzanie tej odmiany decentralizacji na koncepcji „wolności od” bezspornie nie ułatwia przecież pozytywnego wyznaczania przebiegu tego rodzaju samodzielności. Nie powinno to jednak przeszkadzać we wprowadzeniu szerokiego zestawu zasad (podobnego do znajdującego zastosowania względem samodzielności samorządowej – w odniesieniu do terytorialnej jej odmiany), reglamentujących, w ww. sposób, kryterium nadzoru i wprowadzających zasadę sądowej ochrony samodzielności.

7. Powyższe ustalenia warto poddać weryfikacji w perspektywie systemowej. Okazuje się bowiem, że nawet w razie formułowania ustrojowych gwarancji dla samodzielności w administrowaniu, trudno wykazać ich niewzruszalność – ich uniwersalne (w danym zakresie) zastosowanie. Wynika to przede wszystkim z uwarunkowań determinujących zasady i tryb podejmowania niektórych typów form działania administracji publicznej. Reprezentatywnym tego przykładem są decyzje administracyjne i postanowienia. Nie ulega przecież wątpliwości, że specyfika postępowania administracyjnego (podatkowego) poddaje „nawet” samodzielność jednostek samorządu terytorialnego dość wyraźnej modyfikacji (czy wręcz ograniczeniom). Nie będzie przesadą stwierdzenie wskazujące na to, że efekty tej nietypowości prowadzą do dość daleko posuniętej emancypacji samorządowego administrowania spod wpływów zasad wyznaczających przebieg samo-

³⁷ Co warte podkreślenia, zmian w tym zakresie nie przewiduje projekt ustawy – Prawo szkolnictwie wyższym i nauce. Co więcej, w jego wersji z 16.09.2017 r. nie ma odpowiednika obecnego art. 4 ust. 5 p.s.w., a w projektowanym art. 9 ust. 2 autonomia uczelni nie jest *explicite* odnoszona do „wszystkich obszarów działania” (por. z art. 4 ust. 1 p.s.w.).

rządowej samodzielności. W istocie *hic et nunc* można w tym zakresie przyjąć istnienie – w znacznym stopniu – *sui generis* irrelevantności ustrojowych atrybutów samodzielnego administrowania³⁸. Ewentualna samodzielność w rozpatrywaniu i załatwianiu indywidualnej sprawy administracyjnej (podatkowej) wynika bowiem z dostępu do uprawnień dyskrecyjnych. Nie negując zatem wagi lokowania znacznej części kompetencji organów wyższego stopnia (względem organów jednostek samorządu terytorialnego) w gestii samorządowych kolegiów odwoławczych, uznać należy, że większość tytułów do samodzielności w administrowaniu³⁹ wykazuje się w takich przypadkach umocowaniem procesowym/materialnym⁴⁰.

Zauważyć przy tym należy, że podobne procesy (aczkolwiek w nieco mniejszym stopniu) mogą też towarzyszyć stanowieniu aktów prawa miejscowego. Ewidentne różnice zachodzące między nadzorowaniem samorządowych i rządowych aktów prawa miejscowego⁴¹ nie znajdują już bowiem tak wyraźnego potwierdzenia w konstruowaniu podstaw prawnych do ustanawiania takich źródeł prawa. W istocie oczywisty brak autonomii prawodawczej po stronie administracji samorządowej⁴² sprawia, że – poza szczególnym potraktowaniem zdolności prawodawczej w odniesieniu do tzw. statutowych aktów prawa miejscowego – sposobowi skonstruowania podstaw prawnych do podejmowania aktów prawa miejscowego jest „wszystko jedno”, czy są kierowane do organu administracji samorządowej czy terenowego organu administracji rządowej. W efekcie fakultatywność/obligatoryjność ich stanowienia czy też merytoryczne uwarunkowania

³⁸ Więcej na ten temat P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2015/76, s. 19–25.

³⁹ Tj. charakterystycznych dla swobodnej oceny dowodów, interpretacji pojęć nieostrych, uznania administracyjnego.

⁴⁰ Co ciekawe, często przepisy ignorują – przy kierowaniu tego rodzaju uprawnień – aspekty ustrojowe; w konsekwencji trafiają one zarówno do organów administracji samorządowej, jak i rządowej.

⁴¹ Inny tryb, inne kryteria (przy administracji samorządowej – tylko legalność) oraz brak sądowej ochrony przed ingerencją nadzorcą (w przypadku rządowych aktów prawa miejscowego).

⁴² Więcej na ten temat np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 108–109; Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 16–18.

determinujące stopień ewentualnej swobody kształtowania ich treści bardzo często konstruowane są w oderwaniu od sytuacji prawnej administrującego⁴³.

Nie wydaje się, by tego rodzaju praktykę normatywną należało oceniać jako przypadkową i nieuzasadnioną. *Ratio legis* tego rodzaju „odchyień” zyskuje przecież wsparcie ze strony potrzeb implikowanych specyfiką niektórych typów form działania administracji (i – w pewnych zakresach – procedur ich podejmowania). Nieuchronnie prowadzi to jednak do ograniczania/wyłączania założeń o systemowym przeznaczeniu, istotnie rzutując na wymiar i zasięg samodzielności w administrowaniu. Co istotne, efekty analizowanej konfrontacji są też i takie, że w niektórych przypadkach samodzielność nie wynika z systemowych założeń (o ustrojowej proveniencji), lecz jest zasługą przysługiwania tytułów do samodzielnego administrowania znajdujących punktowe umocowanie i przeznaczenie – na mocy przepisów kreujących podstawę do podejmowania danej formy działania administracji (obowiązujących w danym postępowaniu).

Mając powyższe na uwadze, warto więc postawić pytanie o możliwość totalnego uniwersalizowania (preferującego perspektywę podmiotową) przebiegu samodzielności w administrowaniu. Wydaje się, że jest ono retoryczne. Specyfika uwarunkowań towarzyszących podejmowaniu form działania administracji (a przynajmniej niektórych z nich) wskazuje bowiem na zasadność/konieczność różnicowania tytułów do (ewentualnego) samodzielnego administrowania. Z drugiej jednak strony, nie należy z tego powodu rezygnować z ustrojowych konstrukcji osadzających prawo do samodzielnego administrowania na systemowo kreowanym atrybucie przypisanym podmiotowo (a więc w oderwaniu od ww. uwarunkowań przedmiotowych). Tyle że należy wówczas pamiętać o tym, że mogą być one poddawane wspomnianym modyfikacjom. Wynika więc z tego, że jesteśmy skazani

⁴³ Więcej na ten temat P. Lisowski, *Autonomiczne konotacje samorządowego prawa miejscowego* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 191–214.

na respektowanie wymogu elastycznego ujmowania przebiegu samodzielności w administrowaniu.

8. Samodzielność w administrowaniu jest więc niejednorodnym i wieloaspektowo różnicowanym stanem osiągającym ww. atrybuty sytuacji prawnej administrującego. Jak wykazano, pierwotnie zyskuje legitymację ustrojowoprawną, może jednak wykazywać się proweniencją materialną/procesową (co w niektórych przypadkach może prowadzić do ograniczania/wyłączania możliwości korzystania z ustrojowo motywowanej samodzielności). Samodzielność powinna znajdować umocowanie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, przy czym wskazane jest opowiedzenie się za zaliczeniem unormowań pierwotnie ją konstytuujących do materii ustawowej. Co zaś szczególnie istotne, powinna ze strony ustrojodawcy/ustawodawcy zyskiwać odpowiednie gwarancje, wśród których kluczowe znaczenie odgrywają regulacje odpowiednio standaryzujące zasady i tryb sprawowania nadzoru nad samodzielnym administrowaniem/samodzielnie administrującymi – z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia (szczególnie w stosunku do osobowych podmiotów administracji publicznej) prawa do sądowej ochrony samodzielności w administrowaniu.

Podkreślić też trzeba wagę respektowania powyższych wymogów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dobrze ulokowana i umiejętnie wykorzystywana samodzielność stanowi trudny do przecenienia atut współczesnej administracji publicznej.

Bibliografia:

- Budnik A., Miruć A., *Autonomia szkół wyższych w świetle przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym [w:] Inflacja prawa administracyjnego. Kryzys prawa administracyjnego?*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004

- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010/5
- Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009
- Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994
- Lisowski P., *Autonomiczne konotacje samorządowego prawa miejscowego* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013
- Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016
- Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2015/76
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011