

dr Katarzyna Kłosowska-Lasek

Uniwersytet Rzeszowski

Recenzja książki: W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, ss. 277

Jak dotąd w literaturze z zakresu nauki prawa administracyjnego takie pojęcia, jak nadzór czy kontrola zostały już stosunkowo dobrze poznane, podczas gdy temat kierownictwa pozostawał raczej na uboczu rozważań a zagadnieniami kierowania i form oddziaływań kierowniczych w administracji publicznej zajmowała się nauka administracji. Trzeba jednak mieć na względzie, że zjawisko kierownictwa w nauce administracji, czy nauce organizacji i zarządzania, która opisuje je z punktu widzenia każdej organizacji, jest pojmowane w nieco inny sposób i przede wszystkim z innej perspektywy.

Wydawać by się mogło, że istniejącą lukę, przynajmniej w odniesieniu do samorządu terytorialnego, wypełniła monografia M. Szyrskiego, *Kierownictwo w samorządzie terytorialnym. Analiza administracyjnoprawna* (Warszawa 2015). Niemniej – mimo wymienionego podtytułu – autor nie ograniczył swych rozważań jedynie do aspektu prawnego i czerpał naprzemiennie z dorobku nauki prawa administracyjnego, jak i nauki administracji. W tym kontekście monografia autorstwa W. Góralczyka jra, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, jest pierwszą monografią w całości skupiającą się na zagadnieniach prawoadministracyjnych i dającą jasny i precyzyjny obraz tego, jaki jest obecny stan prawny dotyczący kierownictwa i jaki – zdaniem autora – powinien być. Co prawda, z racji wcześniejszego ukazania się pozycji M. Szyrskiego, dotyczącej omawianego zjawiska w samorządzie terytorialnym, W. Góralczyk jr omawiając środki kierownictwa skupia się na przykładach z administracji rządowej, niemniej w książce nie brakuje odniesień do kierownictwa w samorządzie terytorialnym, jak również formułowania wniosków bardziej uniwersalnych, ogólnych, w związku z tym zasługuje ona na miano całościowego opracowania.

Warto też zwrócić uwagę i na inną różnicę między dwoma wspomnianymi monografiemi. Mianowicie W. Góralczyk jr definiuje kierownictwo posługując się pojęciem sytuacji administracyjnoprawnej (jako *genus proximus* w jego definicji), podczas gdy dla M. Szyrskiego jest to typ relacji, organizacyjna więź prawna (w odróżnieniu od koordynacji, kontroli i nadzoru jako pozaorganizacyjnych więzi prawnych). Wydaje się, że pojęcie

kierownictwa opisywane przez M. Szyskiego w dużej mierze pozostaje w nurcie nauki administracji (a w związku z tym jest już zjawiskiem znanym w doktrynie), natomiast ujęcie kierownictwa jako rodzaju sytuacji administracyjnoprawnej bardziej oddaje podejście prawnicze.

Należy zauważyć, że rozróżnienie między punktem widzenia nauki administracji i nauki prawa administracyjnego jest dosyć istotne dla precyzji wywodów, ponieważ mimo istnienia pewnych zbieżności w charakterystyce niektórych pojęć, inne są częściowo lub zupełnie inaczej opisywane i definiowane. Kierownictwo jest właśnie przykładem pojęcia, które na gruncie nauki administracji przede wszystkim rozpatrywane jest z perspektywy nauki organizacji i zarządzania i więzi organizacyjnych lub funkcji (czynności) kierowniczych, natomiast pojęcie to z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego opiera się głównie na pojęciu kompetencji i podstaw prawnych z jednej strony powstania samej sytuacji kierownictwa, z drugiej zaś – podejmowania poszczególnych czynności kierowniczych. Praca W. Góralczyka jra konsekwentnie skupia się na zagadnieniach administracyjnoprawnych kierownictwa.

Książka składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym (istota i zakres kierownictwa) autor przede wszystkim zmierzył się z próbą definicji tego pojęcia odcinając się od potocznego, prakseologicznego czy teorioorganizacyjnego jego rozumienia (choć w tym ostatnim przypadku nie wykluczając, że ostateczna definicja na gruncie prawa administracyjnego da podobny rezultat). Konstruując autorską definicję kierownictwa oparł ją na definicji klasycznej, tworząc (zgodnie z założeniem) definicję realną i analityczną, uzupełnianą w dalszych rozważaniach. Zaproponowana przez autora (na s. 25) definicja kierownictwa pozwala przede wszystkim odróżnić je od innych sytuacji administracyjnoprawnych, w tym współdziałania, kontroli i nadzoru. Ze względu na złożoność koordynacji, którą w literaturze traktuje się jako zjawisko występujące w obrębie kierownictwa lub zjawisko odrębne, poświęcił jej osobny podrozdział (1.2). Tam też odróżnił współdziałanie zarówno od kierownictwa, jak i koordynacji, poświęcając tym kwestiom dwa ostatnie akapity podrozdziału. Kwestia rozgraniczenia wspomnianych pojęć jest o tyle godna szerszego zauważenia, że w literaturze z zakresu prawa administracyjnego dosyć często wzajemne relacje pojęć: kierownictwa (jeśli już jest wspomniane), nadzoru i kontroli przedstawiane są w ten sposób, że kontrola jest pojęciem najwęższym (jeśli chodzi o zakres uprawnień) a kierownictwo najszerszym, obejmującym uprawnienia nadzorcze, koordynacyjne czy kontrolne (nie zaś zjawiskiem całkowicie odrębnym). Wydaje się, że

pojęcie kierownictwa (a raczej – kierowania) można istotnie uznać za pojęcie najszersze i równocześnie najbardziej ogólne, ale na gruncie nauki administracji. Kierownik, realizując czynności kierowania, ma siłą rzeczy uprawnienia m.in. do sprawowania nadzoru nad podległymi mu osobami, jednak zarówno kierownictwo jak i nadzór mają tu odmienne znaczenie i charakter niż na gruncie prawa administracyjnego. Przede wszystkim nie dotyczą tylko i wyłącznie zjawisk zachodzących w administracji publicznej, ale w jakiejkolwiek instytucji zarządzanej, po drugie, najczęściej ograniczają się do relacji wewnątrzorganizacyjnych i po trzecie – nie wymagają specjalnych podstaw prawnych, lecz określonych uwarunkowań faktycznych wynikających ze struktury formalnej instytucji. Natomiast pojęcie kierownictwa, nadzoru czy kontroli w nauce prawa administracyjnego przede wszystkim uwarunkowane jest istnieniem określonych regulacji prawnych i związane jest z kompetencją do podejmowania takich a nie innych działań prawnych czy faktycznych. Stąd to ustawodawca decyduje, czy przyznaje określonemu organowi uprawnienia do sprawowania kontroli, nadzoru czy kierownictwa i w stosunku do kogo. W związku z tym poglądy W. Góralczyka jra odróżniające kierownictwo (w rozumieniu prawnym) od innych sytuacji administracyjnoprawnych wydają się być w pełni uzasadnione.

Jak wspomniano, pojęcie kierownictwa w ujęciu prawnoadministracyjnym silnie jest związane z pojęciem kompetencji, stąd temu zagadnieniu poświęcony został rozdział drugi. Natomiast rozdział trzeci dotyczy środków kierownictwa, które zostały potraktowane bardzo szeroko, jako każde zachowanie organu kierowniczego, którego adresatem może być podmiot kierowany (s. 94). Jest to słuszne podejście, albowiem brak uregulowania danego środka wprost w normach prawa powszechnie obowiązującego nie oznacza jeszcze, że jest on w ramach kierownictwa zabroniony (tym między innymi, jak autor wskazał na innym miejscu, kierownictwo różni się od nadzoru). Środki te zostały scharakteryzowane w trzech układach: makroadministracyjnym (na przykładzie środków kierownictwa stosowanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i ministra), pośrednim (na przykładzie NFZ i ZUS jako państwowych jednostek organizacyjnych) oraz mikroadministracyjnym czyli w urzędzie. Ponadto autor odniósł się do pozaustawowych środków kierownictwa, tworzonych *ad hoc* przez organ kierujący w ramach konkretnej sytuacji kierowniczej i opierających się jedynie (jeśli chodzi o podstawę prawną) na normie tworzącej sytuację kierowniczą. Z uwagi na stosowanie metody dogmatyczno-prawnej w odniesieniu do tej ostatniej grupy środków mógł jedynie wskazać, jakie – na gruncie obowiązującego prawa – na pewno być nie mogą.

Czwarty rozdział poświęcony został prawnym formom działania organu kierującego, w tym aktom prawnym, czynnościom materialno-technicznym i społeczno-organizatorskim. Jako problematyczne, z punktu widzenia natury kierownictwa, zostały przedstawione (w osobnym podrozdziale) działania dwustronne. Specyfika sytuacji kierowniczej spowodowała również wyodrębnienie środków kierownictwa o charakterze mieszanym. Autor nie poprzestał jednak na charakterystyce środków kierownictwa w świetle obowiązującego prawa (czy też, m.in., ich właściwego doboru w świetle tego prawa), ale zgłosił określone postulaty *de lege ferenda*, ostatni podrozdział poświęcając zakresowi potrzebnych zmian, proponowanym ustawowym przepisom o środkach kierownictwa oraz miejscu proponowanych zmian ustawowych.

Na szczególną uwagę zasługuje też ostatni, piąty rozdział pracy, poświęcony relacji sytuacji kierownictwa do wartości. Autor dokonał w nim charakterystyki wartości towarzyszących prawu administracyjnemu, wyodrębniając trzy ich grupy: wartości poprzedzające prawo, tkwiące w samym prawie (zasady prawa administracyjnego) i wartości narzędziowe (wspomagające, a czasem umożliwiające osiągnięcie wcześniej wymienionych wartości). Te ostatnie to głównie wartości o charakterze prakseologicznym, choć nie tylko (np. walory estetyczne).

Trzeba zauważyć, że przyjęta w pracy definicja kierownictwa jest konsekwentnie wykorzystywana i rozbudowywana w kolejnych rozdziałach. Czytelności wywodom dodają podsumowania poszczególnych rozdziałów, jak i całej pracy. Ponadto autor nie tylko opisuje aktualne regulacje prawne dotyczące kierownictwa, ale również wskazuje ich niedociągnięcia a w konsekwencji postuluje kierunki ich poprawy. Z wieloma z nich trudno się nie zgodzić, jak choćby z zarzutami dotyczącymi zróżnicowania rozwiązań prawnych w poszczególnych pragmatykach służbowych.

Książka: *Kierownictwo w prawie administracyjnym* stanowi istotny wkład w dorobek doktryny prawa administracyjnego, wypełniając dotychczasową lukę w odniesieniu do poruszanej problematyki. Równocześnie może stanowić cenne źródło informacji dla praktyków znajdujących się w sytuacji kierowniczej w administracji publicznej (zwłaszcza, że autor wiele przemyśleń czerpie z własnego doświadczenia). Można tu odnaleźć m.in. wskazówki dotyczące środków kierownictwa, ich podstaw prawnych, wymogów co do formy (jeśli takowe istnieją), czy ich charakteru, ale również doboru właściwego środka kierownictwa zarówno w świetle prawa pozytywnego, jak i wartości. Dla takich osób, jak

również dla wszystkich, którzy chcą uporządkować swoją wiedzę na temat kierownictwa w administracji publicznej, recenzowana pozycja jest z pewnością godna polecenia.