

*Mariusz Maciejewski**

NORMY CELOWOŚCIOWE I NORMY ZADANIOWE W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM. DOBRA CHRONIONE JAKO USTAWOWE CELE ORGANÓW ADMINISTRACJI

Istnieje wiele dóbr chronionych w prawie administracyjnym, jak również różne metody ich ochrony. Ustawodawca kształtuje lub powinien kształtować metody ochrony w taki sposób, aby jak najlepiej chroniły zdefiniowane dobra. U podstaw, choć czasami bardzo odległych, każdego z przepisów prawa administracyjnego leży jakieś dobro, jakaś wartość, która uzasadnia istnienie tego przepisu. Relacja pomiędzy przepisem a dobrem polega na tym, że przepis jest ustanawiany w celu realizacji danego dobra, danej wartości. Pomiędzy samym przepisem a uzasadniającym jego istnienie dobrem znajdują się jeszcze normy budowane przez te przepisy, potem instytucje prawne i całe ustawy. Każdy z tym elementów jest również uzasadniany jakimś dobrem, które ma realizować.

Przepisy prawa, normy, instytucje czy ustawy mogą być skuteczne albo nieskuteczne w odniesieniu do założonego celu. Zagadnienie skuteczności prawa było już przedmiotem badań w doktrynie¹. Jednym z istotniejszych zagadnień z punktu widzenia oceny skuteczności jest właśnie określenie celu oraz tego, kto (co) ma go osiągnąć. W prawie administracyjnym można wyodrębnić cele, które mają być zrealizowane przez normy prawne lub przez organy administracji. Wiąże się to z wyodrębnianymi w literaturze normami prawa administracyjnego regulującymi stosunki społeczne:

- 1) bezpośrednio,
- 2) pośrednio.

W przypadku norm pośrednio regulujących stosunki społeczne chodzi o normy przyznające kompetencje organom administracji wobec podmiotów administrowanych, które kształtują sytuacje prawne poprzez rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej².

* Dr, Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk, Warszawa.

¹ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.

² *Ibidem*, s. 33 i cytowany tam W. Dawidowicz.

Przedmiotem niniejszego opracowania będą te przepisy oraz normy, które nakazują administracji realizację określonych dóbr (wartości), ujmując te nakazy jako cele dla organów administracji. Jak się wydaje, coraz częstszą praktyką prawodawcy jest ustanawianie przepisów, które wprost wskazują organom cele do zrealizowania. Rozważania na temat tego zagadnienia można prowadzić w wielu kierunkach, jednakże moim celem jest analiza i przedstawienie wniosków jak najbardziej przydatnych dla praktyki administracji, wykorzystujących dorobek prawa administracyjnego, nauki administracji, prakseologii i nauk o zarządzaniu.

Cel i zadanie jako pojęcia prawa administracyjnego

Pojęcia „cel” i „zadanie” są pojęciami zarówno języka potocznego, jak i języków różnych nauk, m.in. prakseologii, nauki administracji, prawa administracyjnego, teorii prawa. Na każdym, wspomnianym gruncie istnieją pewne rozbieżności w ich rozumieniu³. Nierozzerwalnie z pojęciami tymi związane jest pojęcie skuteczności. Przyjmuje się, że skutecznym jest takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel⁴. Kontekst pojęcie skuteczności rzuca pewne światło na pojęcie celu i pozwala lepiej zrozumieć jego istotę. Otóż zgodnie z potoczną definicją, celem będzie to, do czego się dąży⁵, a więc zamierzony do osiągnięcia skutek (zaplanowany do osiągnięcia stan). Zadanie natomiast jest tym, co należy wykonać⁶, a więc jest to pewna praca czy też czynność do wykonania, ze względu na istniejący obowiązek. Pojęcie celu w stosunku do zadań jest bardziej ostateczne w tym sensie, że znajduje się na końcu zadań. Albowiem, aby osiągnąć cel, należy wykonać określone zadania. Innymi słowy, to zadania prowadzą do osiągnięcia celu, to zadania realizuje się w określonym celu. Pojęcie celu ściśle wiąże się z poziomem (warstwą) aksjologicznym administracji w ten sposób, że albo sam cel jest wartością albo jest stanem bezpośrednio służącym realizacji wartości.

Tak przyjęte definicję stanowią pewien system prakseologiczny dla administracji, w którym podstawowe znaczenie ma cel, jako stan zamierzony do osiągnięcia. Zadania są czynnościami do zrealizowania na drodze do tego celu. Działaniom można przypisać skuteczność, jeśli doprowadzą do osiągnięcia

³ Zob. omówienie rozbieżności dokonane przez Z. Cieślaka, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 60 i literatura tam cytowana.

⁴ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1975, s. 104; tak samo W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Warszawa 1997, s. 18, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 14 oraz inni autorzy.

⁵ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/cel>

⁶ <http://sjp.pwn.pl/szukaj/zadanie>

celu. Cel natomiast jest nierozzerwalnie związany z wartościami, które powinna realizować administracja. Ten system pojęciowy będzie podstawą dalszych rozważań.

Normy zadaniowe w doktrynie i normy celowościowe

Normy zadaniowe

W literaturze niejednokrotnie było podnoszone zagadnienie norm zadaniowych. Dotychczasowy dorobek doktryny cechuje jednak pewna różnorodność ujęć⁷. I tak J. Filipek definiuje normy zadaniowe jako normy, które określają zadania administracji⁸. Z kolei w swoim ujęciu Z. Cieślak odróżnia normy zadaniowe i kierunkowe, wskazując, że oba rodzaje norm nakazują określonym podmiotom realizację bądź dążenie do realizacji danych wartości⁹. W. Góralczyk natomiast wyróżnia przepisy wyznaczające kierunek działania organu, a więc wskazujące co organ ma osiągnąć (co autor określa jako zadania organu) oraz przepisy wyznaczające dziedziny działania organu administracji, a więc rodzaje spraw, jakie powinien on załatwiać¹⁰. Autor ten wskazuje również, że normy zadaniowe określają warunki, w których kompetencje organu mają być stosowane¹¹. Na podstawie analizy powyższych poglądów można stwierdzić, że ich cechą wspólną jest to, że ujmują normy zadaniowe jako takie, które nakładają na organy administracji określone zadania do wykonania¹². W odniesieniu do norm zadaniowych J. Filipek wskazuje, że regulują one zadania bez uwzględniania innych elementów, między innymi elementów metod lub dróg działania. Regulują tylko zadania,

⁷ Zob. m.in. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1982, DCXXVII, Prace Prawnicze 99; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992; M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004; Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011; M. Matczak, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

⁸ J. Filipek, *op. cit.*, s. 63.

⁹ Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 63.

¹⁰ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 39 i n.

¹¹ *Ibidem*, s. 39.

¹² Ale w literaturze też inne ujęcia, jak np. Z. Leońskiego, który pojęcie norm zadaniowych odnosi wyłącznie do niewładczych działań administracji, Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 28.

albo innymi słowami – regulują zadania w czystej postaci¹³. Podobnie Z. Cieślak pisze, że cechą wyróżniającą normy zadaniowe jest intencjonalne niedookreślenie uprawnień i form działania, które będą najodpowiedniejsze z punktu widzenia realizacji założonych wartości. Odmianą konstrukcją pod tym względem posiadają zaś normy kompetencyjne, wyznaczające przedmiotowo-podmiotowe granice sformalizowanej w stopniu co najmniej dostatecznym aktywności podmiotów¹⁴. Autor ten wskazuje również, że normy zadaniowe określają treść administracji poprzez bezpośrednie odniesienie do wartości uznanych przez prawodawcę. To bezpośrednie odniesienie przyjmuje postać nałożonego na organ administracji normatywnego obowiązku działania, nakierowanego na realizację jakiejś wartości. Organ, kierując się uznanymi przez ustawodawcę za doniosłe wartościami, sam ocenia stan ich zagrożenia i podejmuje adekwatne działania¹⁵. W literaturze wskazuje się również, że normy zadaniowe nie mają mocy upoważniającej, jaka przypisywana jest normom kompetencyjnym. Dlatego też „z samego ustalenia zadań nie wynikają żadne uprawnienia, żadne kompetencje”¹⁶. Kwestia norm zadaniowych nabrała istotnego znaczenia w praktyce na gruncie odróżnienia ich od norm kompetencyjnych oraz konsekwencji jakie wynikają z tych norm dla uprawnień podmiotowych. Zagadnienie to zostało przesądzone w literaturze na rzecz tego, że z norm zadaniowych nie wynikają uprawnienia podmiotowe dla podmiotów administrowanych, jednakże zagadnienie to wykracza poza zakres niniejszych rozważań.

Jako przykład norm zadaniowych można przytoczyć np. art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.), który stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej itd.

¹³ J. Filipek, *op. cit.*, s. 67.

¹⁴ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań...*, s. 75.

¹⁵ Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *op. cit.*, s. 60.

¹⁶ W. Góralczyk, *op. cit.*, s. 41.

Innym przykładem mogą być przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz. U. 2011 r., nr 212 poz. 1263 ze zm.). Zgodnie z art. 1 Państwowa Inspekcja Sanitarna jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami:

- 1) higieny środowiska;
- 2) higieny pracy w zakładach pracy.

Jak widać z powyższego przykładu normy zadaniowe określają dziedziny działania organu. Oczywiście w tych normach można odnaleźć wartości leżące u ich podstaw, podobnie jak w przypadku innych norm prawa administracyjnego. Jednakże odkodowywanie tych wartości stanowi zadanie obarczone ryzykiem subiektywności i w efekcie ryzykiem uzyskania rozbieżnych rezultatów. Tych trudności nie tworzą normy celowościowe.

Normy celowościowe

Normy celowościowe mają inną postać normatywną niż normy zadaniowe. Wskazują one bowiem bezpośrednio cel do osiągnięcia dla organu administracji, najczęściej bezpośrednio odwołując się do dobra lub wartości, które organ na zrealizować. Przykładem zastosowania tego rodzaju norm są ustawy regulujące funkcjonowanie rynku finansowego. I tak zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. nr 157 poz. 1119 ze zm.) celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. Przepisy tej ustawy są uzupełniane na gruncie ustaw sektorowych. I tak zgodnie z art. 133 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe* (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 1376 ze zm.), celem nadzoru jest zapewnienie¹⁷

1) bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych;

2) zgodności działalności banków z przepisami niniejszej ustawy, ustawy o Narodowym Banku Polskim, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku;

3) zgodności działalności prowadzonej przez banki zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi z przepisami tej ustawy, niniejszej ustawy oraz statutem. Podobnie skonstruowany jest art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. 2005, nr 183 poz. 1537 ze zm.), zgodnie z którym celem nadzoru jest

¹⁷ Podkreślenie M.M.

zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego, w szczególności bezpieczeństwa obrotu oraz ochrony inwestorów i innych jego uczestników, a także przestrzegania reguł uczciwego obrotu.

Zatem są to przepisy, które *expressis verbis* wskazują administracji wartości, które powinna ona osiągnąć (prawidłowe funkcjonowanie rynku, bezpieczeństwo, zgodność z prawem, ochrona uczestników, uczciwość obrotu). Ten rodzaj przepisów najbardziej zbliżony jest do przepisów (norm) kierunkowych w ujęciu Z. Cieślaka¹⁸. Jednakże, jak się wydaje, określenie tej grupy jako przepisów czy norm celowościowych lepiej oddaje ich istotę, albowiem normy te wskazują cel do zrealizowania dla organu administracji, czy też jak pisze Z. Cieślak, nakazują realizację bądź dążenie do realizacji danych wartości. Jak się wydaje, podobnie jak z norm zadaniowych, także i z norm celowościowych nie wynikają konkretne prawa podmiotowe dla innych podmiotów. Norma celowościowa stanowi wyłączny obowiązek dla organu administracji, nie implikując uprawnień podmiotowych.

Przypadki szczególne

Można również wskazać w przepisach prawa przypadki szczególne, gdzie prawodawca miesza oba rodzaje norm określając je łącznie jednym pojęciem zadań albo celu. Za przykład niech posłuży art. 202 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 2003, nr 124 poz. 1151 ze zm.), zgodnie z którym do zadań organu nadzoru należy w szczególności 1) ochrona interesów ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, przez zapobieganie sytuacji, w której zakład ubezpieczeń nie będzie w stanie wypłacać tym osobom należnego świadczenia; 2) wydawanie zezwoleń na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej; 3) podejmowanie innych działań określonych w ustawie. Ochrona interesów podmiotów jest, jak się wydaje, celem i wartością, natomiast pozostałe elementy zbioru zadaniami. Przykład ten potwierdza tezę o braku jednoznaczności pojęciowej w odniesieniu do celu i zadania.

Porównanie norm celowościowych i zadaniowych

Zarówno normy zadaniowe, jak i celowościowe mają charakter bezwzględnie obowiązujący. W zestawieniu tabelarycznym przedstawiono porównanie obu rodzajów norm według wskazanych w niej kryteriów.

¹⁸ Z. Cieślak, *Zbiory zachowań...*, s. 63.

Kryterium	Norma zadaniowa	Norma celowościowa
Przedmiot normy i relacja do wartości	Przedmiotem normy jest aktywność lub obszar aktywności organu. Brak bezpośredniego odniesienia się do wartości. <i>Np. do zadań organu nadzoru należy wydawanie zezwoleń na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej.</i>	Przedmiotem normy jest wartość lub inny stan ujęty jako cel do osiągnięcia. Normy odwołują się często bezpośrednio do wartości*. <i>Np. celem nadzoru jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych.</i>
Zakres normy	Węższy, zawiera się w normach celowościowych**.	Szerszy, obejmuje normy zadaniowe. Zadania służą realizacji celu wskazanego w normie celowościowej.
Charakter normy***	Wskazuje czynności należytego działania, stosuje pojęcia o charakterze niedokonanym. <i>Np. sprawowanie nadzoru.</i>	Wskazuje stan do zrealizowania, stosuje pojęcia o charakterze dokonanym****. <i>Np. zapewnienie bezpieczeństwa.</i>
Rozliczalność administracji	Na podstawie wykonanych czynności.	Na podstawie osiągnięcia celu.

* Z. Cieślak, na gruncie tego kryterium wskazuje, że normy celowościowe odnoszą się do jednej wartości, natomiast normy zadaniowe „są z reguły bardziej rozbudowane – oprócz obowiązku realizacji jednej wartości często występuje sprzężony z nim obowiązek realizacji innej wartości, a więc wspomniana... relacja może się składać z wartości bezpośrednio i pośrednio realizowanych”.

** Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992 (dotyczy wszystkich odwołań w zestawieniu).

*** Z. Cieślak wskazuje tutaj, że w przypadku każdego z rodzajów norm będą formułowane różne zarzuty: braku działania lub działania zaprzeczającego danym wartościom, albo zarzut niewystarczającego stopnia realizacji wartości.

**** Tutaj może pojawić się problem z miernikami stopnia realizacji i granicą realizacji celu, ale zawsze można będzie określić, czy cel został osiągnięty czy nie, choćby wiązały się z tym wątpliwości o granicę wykonania.

Korzyści ze stosowania norm celowościowych w prawie administracyjnym

Korzyści mogące wynikać z norm celowościowych są różnorakie i jest ich wiele. Mogą one wystąpić w trzech obszarach: funkcjonowania administracji, relacji z obywatelem i funkcjonowania prawa administracyjnego. W szczególności można wskazać następujące:

1. Zmiana „filozofii” funkcjonowania administracji z wykonywania zadań na realizację celu – już na pierwszy rzut oka widać, że zupełnie czym innym jest wykonywanie zadań, np. wydawanie zezwoleń na wykonywanie działalności

ubezpieczeniowej (art. 202 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. nr 124, poz. 1151 ze zm.)), a zupełnie czym innym zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku (art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym). W tym drugim przypadku zaakcentowany jest przede wszystkim rezultat końcowy, będący wartością istotną dla administracji i prawa administracyjnego.

2. Skierowanie działań administracji w stronę realizacji konkretnego, wskazanego ustawowo celu – dobra lub wartości – dzięki czemu unika się rozproszenia działań – administracja, jak każda inna organizacja, składa się z wielu osób, które podejmują wiele działań. Działania te mogą zmierzać w różnych kierunkach, więc jeśli wszystkie osoby w administracji mają wytyczony cel do osiągnięcia i są tego celu świadome, wówczas mogą i w praktyce kierują swoje działania na jego osiągnięcie – skupiają swoje aktywności administracyjne wokół celu – wokół dobra lub wartości, która leży u podstaw regulacji. Dzięki temu zwiększa się zarówno szansa osiągnięcia celu, jak i stopień jego realizacji. Dzięki wyznaczonym i uświadomionym celom, działania pracowników organizacji robią się spójniejsze. Dzięki celom łatwiej jest też zarządzać, np. planować oraz dzielić zasoby administracji na poszczególne zadania.

3. Wzmocnienie wartości pracy pracowników – jeśli pracownicy administracji uświadamiają sobie cel i zgadzają się z nim, może to stanowić dla wielu z nich istotny czynnik wzmacniający motywację zawodową. Dzięki czemu może wzrosnąć zarówno poziom jakości pracy, jak i poziom satysfakcji z jej wykonywania.

4. Zwiększenie możliwości kontrolowania, rozliczania i korygowania administracji oraz zwiększenie poczucia odpowiedzialności w samej administracji – wskazanie w ustawie celów administracji umożliwia sformułowanie klarownych, względnie obiektywnych kryteriów kontroli administracji oraz rozliczania jej działań. Cele ustawodawcy mogą zostać dokładniej zrozumiane, zdefiniowane, a ponadto można ustalić mierniki stopnia osiągnięcia celów (mierniki rezultatu). Te dwa czynniki pozwalają obiektywnie oceniać administrację przez podmioty ją nadzorujące. Z drugiej strony pozwala to wzmocnić w administracji świadomość obiektywizacji kontroli oraz wzmocnić realność rozliczalności jej działań. Sensowniej jest bowiem kontrolować i rozliczać organ, który ma wyznaczony cel w postaci zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa rynku, niż organ, który ma za zadanie prowadzenie kontroli w podmiotach nadzorowanych (art. 202 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 208 ustawy o działalności ubezpieczeniowej)¹⁹. Oczywiście wymaga to stworzenia także instytucji prawnych na wypadek nieosiągnięcia celu przez organ administracji, co jest odrębnym zagadnieniem. Wskazanie celu zwiększa

¹⁹ Temat rozliczalności administracji szeroko przedstawił J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 141 i n.

też możliwości korygowania działań administracji przez jednostki ją nadzorujące dzięki ustawowej wskazówce, która również tym organom nadzorującym wskazuje kierunek działania administracji.

5. Rozszerzenie podstaw dla argumentacji w uzasadnianiu rozstrzygnięć administracji – wskazanie ustawowych celów w uzasadnieniach rozstrzygnięć administracyjnych wzmacnia ich pewność z jednej strony, a z drugiej poprawia zrozumienie działań administracji przez podmioty administrowane. Może również zwiększyć poziom akceptacji tych rozstrzygnięć przez ich adresatów, jeśli zostanie wyraźnie zakomunikowane dobro publiczne lub wartość, dla których podjęto takie właśnie rozstrzygnięcie.

6. Zwiększenie stopnia pewności prawa – efekt ten wystąpi, jak się wydaje, dzięki rozszerzeniu podstawy normatywnej dla dokonywania wykładni celowościowej. Wykładnia celowościowa przepisów szczegółowych, dokonywana w kierunku celu wskazanego przez ustawodawcę, jest mniej płynna, bardziej intersubiektywna, może być lepiej uargumentowana i może pewniej prowadzić do tego samego rezultatu. Efektem tej wykładni będzie norma realizująca cele ustawodawcy, stając się jeszcze jednym środkiem nakierowującym administrację i podmioty administrowane na osiągnięcie celu wskazanego przez ustawodawcę.

Istotne kwestie w projektowaniu norm celowościowych

Ze względu na ograniczoność niniejszego opracowania możliwe jest tylko zasygnalizowanie kilku istotnych kwestii związanych z normatywnymi celami administracji. Przede wszystkim warto podkreślić, że stanowienie norm celowościowych nie jest zadaniem łatwym. Pierwszą istotną kwestią jest tutaj trafne wskazanie celu oraz prawidłowe jego normatywne sformułowanie. To cele wytyczone przez ustawodawcę będą kierowały działaniami administracji w określonej stronie i dlatego kwestia ta jest kluczowa. Prawodawca, na etapie projektowania prawa powinien dogłębnie rozważyć, jakie cele zamierza zrealizować w stosunkach społecznych. Następnie powinien ująć te cele w przepisy na tyle precyzyjnie, żeby stosujący normy prawidłowo odczytali zamierzenia prawodawcy i mogli je zrealizować. Kolejną istotną kwestią, już na etapie stosowania prawa, jest stałe kierowanie uwagi przez organ i pracowników urzędu na cele do zrealizowania. Wymaga to wdrożenia pewnych rozwiązań organizacyjnych, w wyniku których nastąpi nieustanne uświadamianie osobom zatrudnionym w administracji, jaki jest cel ich działań, w taki sposób, że osoby te zidentyfikują się z tymi celami i będą chciały je realizować lub przynajmniej będą godzić się z tym, że je realizują i będą o nich pamiętać wykonując codzienne zadania. Godną zasygnalizowania kwestią jest też zasadność stworzenia prawnego mechanizmu postępowania w sytuacji wystąpienia konkurencji dóbr lub wartości w ramach normatywnych

celów administracji. W pewnych sytuacjach bowiem ustawodawca może nałożyć na organy administracji cele, które na pierwszy rzut oka będą ze sobą sprzeczne, jak np. bezpieczeństwo i rozwój. Bezpieczeństwo polega bowiem na wykluczeniu niebezpieczeństw, natomiast rozwój wymaga podejmowania ryzyka, co wiąże się z narażaniem na niebezpieczeństwa. W takich sytuacjach prawodawca może np. wskazywać priorytetową wartość, albo wskazywać metody godzenia obu konkurencyjnych wartości (we wskazanym przykładzie może to być np. wskazanie na zarządzanie ryzykiem jako sposobu ograniczania niebezpieczeństw i ewentualnych skutków ich wystąpienia).

Choć już samo normatywne wskazanie celu administracji niesie dużą wartość, to jeszcze większe korzyści można uzyskać wprowadzając instytucje rozliczalności administracji z realizacji celu. Jak już wspomniano, koncepcja rozliczalności (*accountability*) została w literaturze przedstawiona przez J. Supernata²⁰. W swoim opracowaniu autor wskazał na kilka ujęć pojęcia rozliczalności administracji prezentowanych w literaturze zagranicznej oraz relacji rozliczalności z pojęciami bliskoznacznymi. Spośród licznych definicji, z praktycznego punktu widzenia warto zwrócić uwagę na definicję M. Bovensa, która wskazuje na trzy elementy rozliczalności:

- 1) wyjaśnienie faktów i zdarzeń (element narracyjny),
- 2) debata,
- 3) ocena²¹.

Przydatne dla praktyki może też być zbliżone ujęcie trójelementowe, w skład którego wchodzi:

- 1) zdanie rachunku z działań i ich rezultatów,
- 2) ocena działań i rezultatów,
- 3) następstwa tej oceny (sankcje, nagrody i in.)²².

Szczególnie ten trzeci element wydaje się istotny, ponieważ będzie miał znaczenie w motywowaniu administracji do realizacji celów. Z rozliczalnością administracji nierozzerwalnie wiążą się kwestie rozumienia celów ustawowych i przełożenia ich na „język praktyki” oraz mierzenia poziomu ich osiągnięcia (operacjonalizacja). Są cele łatwiej mierzalne (np. bezpieczeństwo) i trudniej mierzalne (np. zaufanie). Istotne jest tutaj także kto może definiować mierniki osiągnięcia celu oraz kto ocenia skuteczność działań organu. Z. Cieślak wskazuje, że w przypadku norm zadaniowych to organ przełożony dla organu wyko-

²⁰ *Ibidem*, s. 141 i n.

²¹ M. Bovens, *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge 1998, cyt. za J. Supernat, *op. cit.*, s. 147.

²² Jest to ujęcie zbliżone do ujęcia D. Chalmersa i A. Tomkinsa, z tym że autorzy pomijają element oceny; J. Chalmers, A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge 2007, cyt. za J. Supernat, *op. cit.*, s. 148.

nującego zadania ma do dyspozycji podstawowe środki prawne egzekwowania norm zadaniowych oraz określania konsekwencji ich niewykonania lub nienależytego wykonania²³. To częsta konstrukcja, ale prawodawca ma dowolność w kształtowaniu instytucji rozliczania administracji i przyznawaniu kompetencji w tym zakresie. W szczególności warto wskazać tutaj rozwiązania polegające na samorozliczeniu, czyli rozwiązania polegające na samodzielnym określeniu przez organ realizujący cele szczegółów tego celu, mierników jego osiągnięcia oraz dokonywanie jednorazowej lub cyklicznej oceny. Oczywiście ocena ta będzie subiektywna i z istoty sytuacji będzie pozytywna, jednakże już sam fakt jej dokonania może stanowić impuls do dokonywania dalszych rozliczeń, już na podstawie oceny innego podmiotu. Szczegółowe omówienie tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania, należało jednak powyższe kwestie zasygnalizować.

Podsumowując tę część opracowania warto wskazać, że konstrukcja „cel – rozliczenie” wydaje się być bardzo skutecznym sposobem ochrony dóbr lub wartości w prawie administracyjnym.

Podsumowanie

Normy celowościowe, zadaniowe, kompetencyjne oraz łączące je wszystkie i wpisane w ich istotę pojęcie skuteczności oraz rozliczalności stanowią prakseologiczny system, który warto uwzględniać w procesie stanowienia, a potem stosowania prawa. Ustawodawca może w procesie legislacyjnym, świadomie posługiwać się wspomnianymi kategoriami i konstruować rozwiązania w oparciu o ten system prakseologiczny, a stanowienie norm celowych w prawie administracyjnym może być standardem ustawodawczym. Dzięki racjonalnemu stosowaniu systemu prakseologicznego, a co najmniej norm celowościowych można sądzić, że cele stawiane prawu administracyjnemu i administracji będą osiągane skuteczniej, przy jednoczesnym wzroście pewności prawa. Ten ostatni efekt będzie konsekwencją wzmocnienia normatywnego narzędzi interpretacji prawa, przede wszystkim wykładni celowościowej, dla której dotychczas trzeba było poszukiwać argumentów najczęściej w uzasadnieniach aktów normatywnych, co i tak nie było łatwe. Dzięki normom celowościowym można mieć duże nadzieje na szersze stosowanie wykładni celowościowej w prawie administracyjnym²⁴.

²³ Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *op. cit.*, s. 60.

²⁴ Jak wynika z badań, wykładnia celowościowa bardzo rzadko stosowana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, zob. D. Galligan, M. Matczak, *Strategie orzekania sądowego. O wykonywaniu władzy dyskrecjonalnej przez sędziów sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych*, Warszawa 2005, s. 26 i n.

Dotychczasowy dorobek doktryny w tym zakresie może z powodzeniem stanowić podstawę dalszego rozwoju; wydaje się, że możliwości pojawiają się dzięki nowemu materiałowi normatywnemu, który coraz śmielej wskazuje zadania administracji tworząc normy celowościowe. Pojawiają się także nowe koncepcje w nauce administracji, które, mając służyć poprawie funkcjonowania administracji, odwołują się do celów administracji. W szczególności można tutaj wymienić omówioną koncepcję rozliczalności administracji, która w zestawieniu z normami celowościowymi wyrażonymi konkretnie i w sposób mierzalny może nadać administracji nową jakość. Na pewno dzięki normom celowościowym system prawa administracyjnego nie stanie się idealny, ale może funkcjonować lepiej.