

dr Robert Szczepankowski<sup>1</sup>

## „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej

### 1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest próba określenia czynników wpływających na proces podejmowania decyzji przez uprawnionych do tego decydentów w strukturach administracji publicznej. Przy czym, nie chodzi tutaj o indywidualne decyzje administracji publicznej skierowane na zewnątrz aparatu administracyjnego, ale o decyzje tegoż aparatu luźno zdeterminowane prawnie, czyli odnoszące się do działań w zakresie tworzenia podstaw szeroko rozumianej polityki publicznej w państwie (na wszystkich jego szczeblach).<sup>2</sup> Faktem jest bowiem, iż organizowanie i wyjaśnienie istoty usług społeczno-bytowych „dostarczanych” przez administrację publiczną oraz powiązane z nią podmioty nieadministracyjne nie jest możliwe przy pomocy stosunku administracyjnoprawnego. Idąc dalej, praktyka administrowania sprawami publicznymi jest wprawdzie determinowana odpowiednimi regulacjami prawnymi w zakresie łączenia różnych form działania, to jednak wprowadzenie m.in. kryteriów prakseologicznych pozwala na zrozumienie istoty organizatorskiej swobody administracji.<sup>3</sup> Dodatkowo, w rozważaniach nad procesem podejmowania decyzji przez administrację publiczną należy m.in. brać pod uwagę polityczne, socjologiczne, psychologiczne i techniczne wymiary decyzji.<sup>4</sup>

Wspomniane w tytule niniejszego opracowania „pozanormatywne uwarunkowania” odnoszą się do zespołu czynników zależnych i niezależnych, które powinny być uwzględniane przez administrację publiczną w planowaniu przyszłości. Z jednej strony, struktury administracji publicznej administrują sprawami publicznymi w teraźniejszości stosując określone odpowiednimi normami prawnymi formy i instrumenty działania. Z drugiej zaś strony, uczestniczą w kształtowaniu polityki publicznej polegającej na projektowaniu optymalnych rozwiązań dla np. zadań z zakresu polityki energetycznej, polityki ochrony

---

<sup>1</sup> Katedra Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie ([robert.szczepankowski@lazarski.pl](mailto:robert.szczepankowski@lazarski.pl)).

<sup>2</sup> Por. E. Knosala, *Zarys teorii w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 27-28.

<sup>3</sup> Zob. T. Kuta, *O obowiązku sprawnego działania administracji w sferze organizowania usług społeczno-bytowych*, (w:) Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 75 in.

<sup>4</sup> Zob. E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 16.

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

środowiska, polityki inwestycyjnej czy polityki społecznej dostarczając informacji o jakości obecnych rozwiązań, na podstawie których tworzone są propozycje zmian dotychczasowego *status quo* uwzględniające m.in. zmienność otoczenia zewnętrznego (tzw. ekologia administracji), pojawiające się nowe techniki zarządzania w sektorze publicznym, zmianę realiów politycznych czy ekonomicznych w państwie (tzw. elastyczność administracji), etc., w kierunku doskonalenia samej administracji publicznej, jak i stopnia zaspokojenia oczekiwań społecznych.<sup>5</sup>

## 2. Istota procesu decyzyjnego

Dosyć problematycznym zagadnieniem z punktu widzenia analizy „pozanormatywnych uwarunkowań” procesu decyzyjnego w administracji jest kwestia istoty samego procesu decyzyjnego. Różne podejścia do badanego zagadnienia a reprezentowane w ramach nauki o administracji, polityki administracyjnej, nauki o organizacji i zarządzaniu, naukach politycznych, socjologii czy psychologii wpływają na brak uniwersalnej teorii decyzji. Najbardziej zasadnym, z metodologicznego punktu widzenia pozostaje więc podejście opisowe obejmujące każdorazowo charakterystykę struktury i przebiegu konkretnego procesu.

W związku z powyższym, proces podejmowania decyzji może być ciągiem czynności, które prowadzą do realizacji celu strategicznego organizacji lub celów cząstkowych, których osiągnięcie zagwarantuje wykonanie zadania/zadań określonych np. w przepisach prawa (jak w przypadku zadań administracji publicznej) lub misji i statucie organizacji prywatnej. Z tego punktu widzenia można analizować istotę procesu decyzyjnego jako realizację funkcji kierowniczych w organizacji. Racjonalność i optymalizacja działania organizacji jest uzależniona w tym przypadku od umiejętności kierownika do podejmowania decyzji oraz zapewnienia ich realizacji przez pracowników sztabowych.<sup>6</sup> Z innego punktu widzenia, proces decyzyjny może być także rozumiany jako identyfikowanie i wybór kierunku działania, który prowadzi wprost lub pośrednio do rozwiązania problemu.<sup>7</sup>

Oba zaprezentowane wyżej podejścia są w pewnym sensie tożsame bowiem realizacja celów stawianych przed organizacją i rozwiązywanie przez tę organizację problemów to także

---

<sup>5</sup> Zob. P. Szreniawski, *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Toruń 2012, *passim*; także E. Knosala, *Organizacja współdziałania organów administracji państwowej z ekspertami – zagadnienia administracyjnoprawne*, (w:) Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 263 i n.

<sup>6</sup> Zob. J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, wyd. 2, Wrocław 2003, s. 18 i n.

<sup>7</sup> J.A. Stoner, R.E. Freedman, D.R. Gilbert Jr., *Kierowanie*, Warszawa 1999, s. 238.

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

dążenie do osiągnięcia określonych wcześniej celów. Różnicą jest jedynie kwestia czasu, faktów i sposobu. Na etapie powoływania (tworzenia) organizacji określa się cele, które mają być zrealizowane. Osiągnięcie tych celów jest możliwe za pośrednictwem wykonywania konkretnych zadań. Zdania wykonywane są w ramach założonego planu działania, zaś w trakcie ich wykonywania rozwiązuje się konkretne problemy. Zarówno cele, jak i zadania podlegają stałemu procesowi ewaluacji w kontekście zmiennego otoczenia organizacji, zasobów jakimi dysponuje organizacja oraz kryteriów umożliwiających ocenę wyników jej działania.<sup>8</sup>

Na problem precyzyjnego zdefiniowania istoty procesu decyzyjnego ma także wpływ podział procesu decyzyjnego na konkretne fazy. W zasadzie można wyróżnić sześć podstawowych faz procesu decyzyjnego (rozpoznanie – projektowanie – wybór – wdrożenie – obserwacja wyników – ocena), aczkolwiek w jeden ciąg działań wpisanych jest wiele innych sekwencji o identycznym schemacie. „Każda faza podejmowania konkretnych decyzji stanowi sama w sobie złożony proces decyzyjny”<sup>9</sup>. Zaistnienie wszystkich wymienionych wyżej elementów procesu decyzyjnego uwarunkowane jest istotą problemu, którego rozwiązaniem zajmuje się organizacja, bowiem problem ten może być mniej lub bardziej złożony.<sup>10</sup>

Dzięki procesowi decyzyjnemu dokonuje się wyboru najbardziej trafnego rozwiązania z puli zaproponowanych alternatyw. W wyniku procesu decyzyjnego podejmuje się decyzje, które służą rozwiązywaniu konfliktów, określaniu pewnych zachowań jako dopuszczalne i zakazywaniu innych zachowań jako niedopuszczalnych, sterowaniu procesami wewnętrznymi w organizacji oraz procesami społeczno-gospodarczymi prowadzącymi np. do organizowania społeczeństwa (procesami zewnętrznymi). W procesie decyzyjnym dochodzi do formalnego lub nieformalnego współdziałania różnych podmiotów, które będąc uczestnikami procesu wzbogacają go o rozmaite informacje przekładające się na podejmowanie racjonalnych i optymalnych w danych warunkach decyzji.<sup>11</sup>

Na wyjaśnienie istoty współczesnych procesów decyzyjnych ogromny wpływ wywiera tzw. podejście systemowe, dzięki któremu jesteśmy w stanie zrozumieć pojawiające się zależności między funkcjonowaniem organizacji (w tym administracji publicznej) a jej otoczeniem oraz poddać analizie stopień wpływu podmiotów zewnętrznych na treść ostatecznego rozstrzygnięcia.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Zob. L. Habuda, *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław 2005, s. 24-52.

<sup>9</sup> H. A. Simon, *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982, s. 65, cyt. za *ibidem*.

<sup>10</sup> L. Habuda, *op.cit.*, s. 36.

<sup>11</sup> Zob. E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002, s. 39 i n.; także J. Penc, *Decyzje w zarządzaniu*, Kraków 1996, s. 126 i n.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Porządkując zaprezentowane wyżej podejścia i koncepcje należy stwierdzić, że proces decyzyjny polega na systematycznym analizowaniu informacji i danych napływających do decydenta z otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego, na podstawie których konstruowane są warianty rozwiązania problemu wynikającego z realizowanego zadania (planowego lub pozaplanowego) w związku z określonymi celami organizacji.

### **3. Proces decyzyjny w administracji publicznej**

Jeśli przyjmiemy założenie, że administracja publiczna jest organizacją, to zaprezentowane wyżej podejście do istoty procesu decyzyjnego będzie miało także zastosowanie do czynności podejmowanych w jej ramach. Należy jednak pamiętać o specyficznej roli jaką odgrywa administracja w państwie. Jest ona bowiem „systemem niezmiernie rozbudowanym, w którym zachodzi niemożliwa do określenia liczba wzajemnych oddziaływań pomiędzy podsystemami, pomiędzy podsystemami a otoczeniem zewnętrznym organizacji oraz – oczywiście – pomiędzy organizacją jako całością a jej otoczeniem zewnętrznym. Jest to system rozmyślny, który nie tylko potrafi – tak jak system umyślny – poszukiwać dróg do osiągnięcia wyznaczonych celów, ale sam potrafi te cele modyfikować i zmieniać. Potrafi więc dostosowywać się do zmian zachodzących w otoczeniu organizacji”<sup>13</sup>. Dokonując oglądu administracji z punktu widzenia funkcji jakie sprawuje, musimy mieć na uwadze to, iż zachodzą w niej procesy stosowania określonych reguł polegające na przekształcaniu ogólnych przepisów w konkretne decyzje indywidualne. Natomiast z punktu widzenia przedmiotu jakim się zajmuje, administracja będzie działalnością określonych struktur (systemów).<sup>14</sup> Pomimo tego, że wszystkie działania administracji publicznej muszą mieć umocowanie w odpowiednich regulacjach prawnych, to już samo planowanie i projektowanie rozwiązań może opierać się na technikach i metodach stosowanych w świecie organizacji, zarządzania oraz kierowania. Na przykład, jednym z zadań państwa jest opracowanie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Na poziomie samorządowym mamy do czynienia zaś z planem zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w gminie. Podstawą do stosowania wymienionych wyżej instrumentów są m.in. przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

---

<sup>13</sup> S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 19.

<sup>14</sup> Zob. B. G. Peters, *Administracja w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 16.

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

przestrzennym z 27 marca 2003 roku<sup>15</sup>. W treści przywoływanej ustawy dosyć precyzyjnie określono sposób i tryb sporządzania odpowiednich dokumentów planistycznych przez organy władzy publicznej (rządowej i samorządowej) co przekłada się z kolei na zadania poszczególnych urzędników w ramach właściwych struktur administracyjnych. Zanim jednak wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego przyjmą swój ostateczny kształt i zaczną obowiązywać na określonym obszarze (państwa, województwa czy gminy) administracja publiczna musi podjąć szereg działań w ramach tych konkretnych procesów decyzyjnych, które pozwolą na uzyskanie finalnego efektu w postaci planu.<sup>16</sup> Jak to zostało ujęte wyżej, czynności administracji publicznej będą zdeterminowane prawnie, ale samo przystąpienie do tych czynności może już być efektem dbałości o rozwój gospodarczy gminy, (regionu, państwa) wzrostu potencjału ekonomicznego sektora prywatnego, nacisku odpowiednich grup interesu czy politycznej wizji rozwoju państwa. Ponadto, przygotowując np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy w pewnym sensie projektuje się rozwój gminy w przyszłości. Z technicznego punktu widzenia plan jest sporządzany przez architektów, urbanistów z wykorzystaniem wiedzy socjologów, ekonomistów i inżynierów. Jak więc widać, proces decyzyjny w tym zakresie powinien uwzględniać szerokie spektrum podmiotów współuczestniczących w planowaniu przestrzennym. Oznacza to, że do osiągnięcia ostatecznego celu jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wystarcza sama regulacja prawna, ale wymagana jest szeroko pojęta współpraca i koordynacja rozmaitych ekspertów. Dodatkowo, odpowiedzialny decydent musi uwzględnić stanowiska adresatów planu (m.in. mieszkańców gminy). Zasadniczym problemem przy konsultowaniu założeń planu jest stosowana w nim nomenklatura kompletnie niezrozumiała dla niefachowego odbiorcy. Właśnie w takim procesie decyzyjnym należy podejmować działania spoza systemu norm prawnych, które wpłyną na świadome uczestnictwo każdego interesariusza w procesie decyzyjnym.<sup>17</sup> Innymi słowy, prawo powszechnie obowiązujące z jednej strony określa zadania administracji, ustrój organów administracji, formy ich działania oraz procedurę wykonywania zadań, ale z drugiej strony organy administracyjne posiadają pewną swobodę w

---

<sup>15</sup> Ustawa z dn. 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717 – tj.).

<sup>16</sup> Zob. K. Chochołowski, *Kilka uwag w przedmiocie instrumentów realizacji polityki przestrzennej państwa*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008, s. 165 i n.

<sup>17</sup> Zob. *Plan miejscowy. O co tu chodzi?*, Stowarzyszenie na rzecz poprawy środowiska mieszkalnego „Odblokuj”, Warszawa 2014, *passim*.

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

wyborze właśnie formy działania czy procedury wykonania lub samego konkretyzowania zadań.<sup>18</sup>

Na tym etapie opracowania należy także wspomnieć o innym elemencie procesu decyzyjnego w administracji, a mianowicie formie przekazania decyzji, co nie pozostaje bez znaczenia dla samego procesu decyzyjnego. Przede wszystkim, decydent, który podejmie decyzję (rozstrzygnięcie) jest zobowiązany do zakomunikowania treści tego rozstrzygnięcia otoczeniu zewnętrznemu lub wewnętrznemu organizacji. Jeśli decydent występuje w roli organu władzy publicznej, który w ramach swoich kompetencji zajmuje się wykonywaniem przepisów prawa rangi ustawowej, to forma komunikacji z jego otoczeniem zewnętrznym także musi wynikać z odnośnych regulacji. I tak, w powyższym przypadku mamy do czynienia z aktami normatywnymi, aktami administracyjnymi oraz aktami prawa miejscowego. Z kolei, jeśli decydent występuje w roli kierownika organizacji (np. ministra w ministerstwie, marszałka w urzędzie marszałkowskim, wójta w urzędzie gminy), to w zasadzie dysponuje szeregiem instrumentów oddziałujących na funkcjonowanie podległego mu aparatu administracyjnego stosując działania o charakterze np. rozkazodawczym, regulacyjnym, porządkującym, informacyjnym.<sup>19</sup>

#### **4. Charakterystyka zmiennych kształtujących proces decyzyjny w administracji publicznej**

Na zagadnienie czynników kształtujących proces decyzyjny (w administracji publicznej) można spojrzeć z punktu widzenia etapów procesu decyzyjnego, ale ujętych w kategoriach „wejścia”, „właściwego procesu” oraz „wyjścia”. Wprawdzie układ „wejście-właściwy proces-wyjście” traktowany jest przez J. Supernata jako jedna z wielu technik gromadzenia informacji w procesie decyzyjnym<sup>20</sup>, nic nie stoi na przeszkodzie aby posłużyć się nim w analizie czynników kształtujących ów proces. Dla jasności późniejszego wyводу należy przyjąć, iż „wejścia” odnoszą się do ilości i jakości uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych (w stosunku do administracji publicznej), „właściwy proces” to stosowana przez administrację metodologia przetwarzania i analizy zgromadzonych informacji oraz danych służących do ustalenia konkretnego stanu faktycznego oraz stanu prawnego, zaś przez

---

<sup>18</sup> A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008, s. 141.

<sup>19</sup> Zob. S. Wrzosek, *op.cit.*, s. 89-97, 142-147, 160-164.

<sup>20</sup> J. Supernat, *op. cit.*, s. 169.

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

„wyjście” należy rozumieć wybór przygotowanej alternaty (wersji) rozstrzygnięcia lub rozwiązania.

Jak podnoszono to wielokrotnie we wcześniejszych fragmentach niniejszego opracowania, administracja publiczna podejmuje działania skierowane na zewnątrz oraz do wewnątrz (w zakresie własnego aparatu administracyjnego). Wspólnym celem obu tych grup działań jest poprawianie sprawności całego procesu administrowania sprawami publicznymi rozumianego jako dążenie do zaspokojenia indywidualnych, jak i grupowych potrzeb artykułowanych przez rozmaitych interesariuszy oraz procesu o charakterze społeczno-organizatorskim. Jednym słowem jego doskonalenie.

W zależności od szczebla administracji publicznej, w ramach kategorii „wejścia”, można mieć do czynienia z następującymi uwarunkowaniami, których wykaz ma charakter otwarty, zaś kolejność ich występowania może być przypadkowa:

a) uwarunkowania polityczne dotyczące programu politycznego rządu, który reprezentuje z kolei większość parlamentarną tworzącą dany rząd (w układzie koalicyjnym lub jednopartyjnym). Na przykład poglądy polityczne mogą przekładać się na sposób urzędowania administracji rządowej poprzez akcentowanie wyższości polityki społecznej nad polityką ekologiczną czy chociażby polityką w zakresie rozwoju gospodarczego państwa. W związku z tym, tworzone lub przekształcane są struktury administracji publicznej oraz podejmowane działania legislacyjne lub wykonawcze zmierzające do realizacji tychże polityk przez odpowiednie programowanie rozwoju państwa. Podobne uwarunkowania o charakterze politycznym występować mogą także na szczeblu samorządowym i obejmować np. wizje rozwoju gminy czy województwa samorządowego ujęte w odpowiednich dokumentach strategicznych, które z kolei będą determinowały konkretne działania o charakterze inwestycyjnym czy rewitalizacyjnym. Na przykład, kosekwencją przyjęcia przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego *Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*<sup>21</sup> jest rozpoczęcie przez gminy z obszaru województwa podlaskiego prac nad zmianą dotychczasowych planów rozwoju lokalnego czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

b) uwarunkowania ekonomiczne i finansowe dotyczące tak stanu finansów publicznych, jak i zasobów jakimi dysponuje władza publiczna lub stanu rozwoju przedsiębiorczości prywatnej w państwie na przykład ograniczenie lub zwiększenie stopnia inwestycji lokalnych z racji na dostępność posiadanych środków własnych, możliwości zaciągnięcia dodatkowych

---

<sup>21</sup> *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok 2014.

zobowiązań finansowych czy dostępność źródeł finansowania tychże inwestycji ze środków operacyjnych;

c) uwarunkowania społeczne obejmujące np. problematykę demografii w zakresie struktury ludności, przyczyny i zakres migracji wewnętrznej lub zewnętrznej co z kolei wpływa na zakres aktywności ośrodków pomocy społecznej czy na przykład lokalną politykę oświatową w związku ze zmniejszającą się liczbą uczniów;

d) uwarunkowania międzynarodowe wynikające z członkostwa państwa w rozmaitych strukturach międzynarodowych (np. w przypadku Polski z członkostwa w Unii Europejskiej czy NATO) lub wynikającymi ze stosunków międzypaństwowych czego przykładem – w dzisiejszych czasach – może być kwestia podejmowania działań przez ministra ds. rolnictwa w zakresie niwelowania skutków embarga rosyjskiego na polskie produkty rolno-spożywcze, czy na przykład zmiana w funkcjonowaniu służb odpowiedzialnych za ochronę granic zewnętrznych Unii Europejskiej w związku ze zmianą w unijnej polityce migracyjnej;

e) uwarunkowania geograficzne dotyczące położenie geofizycznego danego obszaru (państwa, regionu, gminy) jak na przykład obejmowanie znacznych obszarów kraju zasięgiem Programu „Natura 2000”, który determinuje zakres i intensywność inwestycyjną czy rozwój zakładów produkcyjnych;

f) uwarunkowania ekologiczne powiązane z takimi zagadnieniami jak np. stan środowiska naturalnego i podejmowanie działań zmierzających do jego ochrony przez na przykład wspomniane wyżej ustanowienie obszaru „Natura 2000” lub powiększanie obszaru chronionego Puszczy Białowieskiej co wpływa na jakość i rodzaj prowadzonej na tym terenie gospodarki leśnej i poziom życia mieszkańców gmin z obszaru Puszczy Białowieskiej będący troską odpowiednich władz lokalnych;

g) uwarunkowania technologiczne, wśród których prym wiodzie chociażby cyfryzacja życia i jej wpływ na jakość obsługi interesantów administracji publicznej przez wprowadzenie w życie takich programów jak np. ePUAP;

h) nieprzewidywalne stany świata zewnętrznego obejmującymi swoim zakresem takie zjawiska jak terroryzm, przestępczość międzynarodową, niekontrolowaną migrację, katastrofy naturalne o ponadnarodowym zasięgu co może zmuszać odpowiednie organy władzy publicznej (np. ministra właściwego ds. wewnętrznych) do zwiększenia wysiłku w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego;

i) uwarunkowania kulturowe i historyczne, które dotyczą specyficznych uwarunkowań w jakich funkcjonują dane społeczności przyczyniając się między innymi do ponoszenia znacznych



Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

wysiłków przez władze lokalne na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego ograniczając na przykład możliwości inwestycyjne;

k) uwarunkowania globalizacyjne w zakresie kierunków rozwoju współczesnych państw, stosowania podobnych lub tych samych narzędzi, instrumentów oraz metod, nieskrępowanego przepływu informacji, zasobów, ludzi, etc. W tym miejscu warto wspomnieć chociażby o dążeniu do zmniejszania wpływu roli państwa czy usprawnianiu jego administracji przez wdrażanie rozwiązań z zakresu Nowego Zarządzania Publicznego;

Wskazane wyżej uwarunkowania mogą występować indywidualnie lub łącznie w charakterze tzw. megaczynniki (np. czynnik społeczno-ekonomiczny, czy geopolityczny). Nadto, wszystkie ze wskazanych uwarunkowań należy traktować nie tylko w kategorii „wejścia” w procesie decyzyjnym, które wysyłają odpowiednie impulsy inicjujące te procesy, ale także jako czynniki zmiany w zakresie transformacji administracji publicznej. Z jednej bowiem strony władza publiczna działająca przez swój aparat administracyjny dąży do rozwiązania konkretnych problemów z jakimi boryka się czy to społeczeństwo, czy gospodarka. Z drugiej jednak strony identyfikowane są pewne słabości struktur organizacyjnych państwa, co z kolei przekłada się na realizację działań doskonalących.<sup>22</sup>

„Właściwy proces” jako miejsce, w którym zgromadzone informacje i dane poddawane są pogłębionej analizie jest wprawdzie determinowany w dużej mierze czynnikami o charakterze prawnym (np. właściwość rzeczowa lub miejscowa organu administracji publicznej, formy działania administracji, zadania i kompetencje określone odpowiednimi przepisami) to nie jest on jednak wolny od wpływu „czynników pozaprawnych”. Przede wszystkim należy tutaj zwrócić uwagę na trzy kwestie:

a) metoda lub technika analizy danych i informacji przez odpowiednich decydentów (formalnych i materialnych);

b) wiedza, umiejętności i doświadczenie zaangażowanych w proces decyzyjny funkcjonariuszy publicznych;

---

<sup>22</sup> Por. E. Szydłowski, *Różnorodność czynników w procesie reformowania administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” nr 6/2010, *passim*; M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1999-2000)*, „Studia Iuridica” XXXVIII/2000, *passim*; M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1, *passim*; A. Podgórniak-Krzykacz, *Kierunki modernizacji administracji samorządowej w Polsce i w Niemczech – przykład miast na prawach powiatu*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 245/2010, *passim*; G. Rydelwski, *Modernizacja administracji. Studium polityki administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015, *passim*; K. Kłosowska-Lasek, *Wpływ przemian cywilizacyjnych na działania społeczno-organizatorskie administracji* (w:) J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo i administrację publiczną*, Warszawa 2013, *passim*.

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

c) współpraca administracji z różnymi specjalistami oraz ośrodkami naukowymi, badawczymi oraz szeroko rozumianymi grupami eksperckimi.

Przyglądając się natomiast ostatniemu elementowi wymienionych wyżej etapów – „wyjściu” można w zasadzie odnieść się tylko do jednego „uwarunkowania pozaprawnego”, a mianowicie politycznego. Otóż, po dokonaniu analizy wszystkich zgromadzonych i przetworzonych informacji konstruowane są alternatywy decyzyjne – w trakcie „właściwego procesu” – a odnoszące się do rozwiązania zasygnalizowanego wcześniej – na etapie „wejścia” - problemu i zmierzające do osiągnięcia konkretnego celu. Decydent, którego zadaniem będzie dokonanie wyboru konkretnej alternatywy może tego wyboru dokonać lub też zaniechać dokonania wyboru jeśli z politycznego punktu widzenia przedstawione decydentowi alternatywy będą akceptowalne lub nie, możliwe do zrealizowania w określonych okolicznościach lub nie, co z kolei świadczy o stopniu racjonalności całego procesu decyzyjnego.

## 5. Podsumowanie

Administracja publiczna działa w pewnym otoczeniu, które determinuje tak intensywność, jak i jakość podejmowanych przez nią czynności. Zasadniczo zajmuje się ona wykonywaniem nałożonych prawem zadań, rozstrzyga indywidualne sprawy w drodze decyzji administracyjnych będących konkretyzacją ogólnych i abstrakcyjnych przepisów prawnych oraz wpływa na poziom i jakość funkcjonowania społeczeństwa. Poprzez swoje działania, czynności i przedsięwzięcia organizatorskie i wykonawcze podejmowane na podstawie ustawy i w określonych prawem formach administracja realizuje interes publiczny<sup>23</sup>. Z racji na funkcje jakie administracja publiczna pełni w państwie i społeczeństwie jej działania są uwarunkowane różnymi czynnikami. Z jednej strony bowiem będzie ona wykonywała m.in. czynności reglamentacyjno-porządkowe, z drugiej – świadczące, z innej zaś organizatorskie. W związku z powyższym, aktywność administracji będzie inicjowana m.in. przez indywidualnych wnioskodawców, zmieniające się otoczenie zewnętrzne, pojawiające się w praktyce rządzenia i zarządzania nowe metody, techniki i technologie. Niezależnie od tego kto lub co jest inicjatorem działalności administracji publicznej jej aktywność można określić mianem procesu decyzyjnego dążącego do osiągnięcia pewnego celu lub rozwiązania problemu. Ów

---

<sup>23</sup> M. Kulesza, H. Izdebski, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 93.

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

proces decyzyjny jest z kolei uwarunkowany odpowiednimi regulacjami prawnymi oraz szeregiem innych czynników spoza zakresu norm prawnych.

Przedstawiona w niniejszym tekście próba analizy „pozanormatywnych uwarunkowań” procesu decyzyjnego w administracji publicznej może być zarysem pogłębionej analizy kompleksowego ujęcia czynników wpływających na aktywność administracji publicznej w procesie podejmowania decyzji społeczno-organizatorskich oraz przyczynić się do wzbogacenia wiedzy o sposobach funkcjonowania administracji publicznej w ramach nauki o administracji publicznej oraz polityki administracyjnej.

### **Streszczenie**

Proces decyzyjny w administracji publicznej jest uwarunkowany różnymi czynnikami, które wpływają na jego jakość oraz dynamikę postępowania decydentów formalnych i materialnych. Poza podstawową determinantą procesu decyzyjnego, którą są bez wątpienia przepisy prawa procesowego i materialnego na sprawność działania administracji publicznej w powyższym zakresie wpływają także czynniki umownie zwane „pozanormatywnymi”. O wadze i znaczeniu „pozanormatywnych uwarunkowań” procesu decyzyjnego decyduje rodzaj spraw, którymi zajmują się podmioty administrujące sprawami publicznymi. Wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z zaspokajaniem szeroko pojętych potrzeb publicznych wydaje się, że rola czynników „pozanormatywnych” ma dużo ważniejsze znaczenie niż sama regulacja prawna. Co ciekawe, ilość i jakość tych czynników jest determinowana otoczeniem w, którym funkcjonuje administracja publiczna. W treści niniejszego opracowania skupiono się nie tylko na próbie uporządkowania tychże czynników, ale także wskazania ich znaczenia w procesie podejmowania decyzji przez administrację publiczną na każdym etapie procesu decyzyjnego.

**Słowa kluczowe:** *administracja publiczna, decyzja, proces decyzyjny, uwarunkowania procesu decyzyjnego, decydent formalny, decydent materialny, otoczenie administracji.*

### ***Non-legal background of administrative decision-making***

*Public administration's environment determines its activities which might be provoked by the set of factors coming from its clients, society, economy, new methods and techniques, politics, etc. On one hand, public administration serves the state by implementation of certain legal norms and regulations and on the other hand it influences welfare and economic development using individual administrative acts. Nevertheless, the whole process in which public administration bodies decides are called "the decision-making processes". Final outcomes of it are of course "the administrative decisions". The core question in this paper is, to what extent non-legal factors determine administrative decision-making?*

**Key words:** *public administration, decision, decision-making process, organization, factors influencing administrative decision-making, public administration reform, transformation, public management.*

## **Bibliografia**

1. Błaś A., *Państwo prawa i polityka administracyjna*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008
2. Chochowski K., *Kilka uwag w przedmiocie instrumentów realizacji polityki przestrzennej państwa*, (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008.
3. Habuda L., *Transformacyjne decyzje i decyzyjne procesy*, Wrocław 2005.
4. Kasiński M., *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1.
5. Kłosowska-Lasek K., *Wpływ przemian cywilizacyjnych na działania społeczno-organizatorskie administracji*, (w:) J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
6. Knosala E., *Organizacja współdziałania organów administracji państwowej z ekspertami – zagadnienia administracyjnoprawne*, (w:) Rybicki Z., Gromadzka-Grzegorzewska M., Wyrzykowski M. (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
7. Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
8. Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002.
9. Knosala E., *Zarys teorii w nauce administracji*, Warszawa 2011.
10. Kulesza M., Izdebski H., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004.
11. Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1999-2000)*, „Studia Iuridica” XXXVIII/2000.
12. Kuta T., *O obowiązku sprawnego działania administracji w sferze organizowania usług społeczno-bytowych*, (w:) Rybicki Z., Gromadzka-Grzegorzewska M., Wyrzykowski M. (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.
13. Łukasiewicz J., (red.), *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008.
14. Penc, J., *Decyzje w zarządzaniu*, Kraków 1996.
15. Peters B.G., *Administracja w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
16. *Plan miejscowy. O co tu chodzi?*, Stowarzyszenie na rzecz poprawy środowiska mieszkalnego „Odblokuj”, Warszawa 2014

Szczepankowski R., „Pozanormatywne uwarunkowania” procesu decyzyjnego w administracji publicznej, (w:) A. Mezglewski (red.), *Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi*, wyd. TNOiK, Rzeszów 2016, s. 614-628

17. Podgórnjak-Krzykacz A., *Kierunki modernizacji administracji samorządowej w Polsce i w Niemczech – przykład miast na prawach powiatu*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica”, nr 245/2010.
18. Rydelwski G., *Modernizacja administracji. Studium polityk administracyjnych w Polsce*, Warszawa 2015.
19. Simon H.A., *Podjęmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982
20. Stoner J.A., Freedman R.E., Gilbert Jr D.R., *Kierowanie*, Warszawa 1999.
21. *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok 2014.
22. Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, wyd. 2, Wrocław 2003.
23. Szreniawski P., *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Toruń 2012.
24. Szuber-Bednarz E., *Ewolucja procedur w funkcjonowaniu administracji publicznej w związku z oczekiwaniami nowoczesnego społeczeństwa*, (w:) J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
25. Szydłowski E., *Różnorodność czynników w procesie reformowania administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” nr 6/2010.
26. Ustawa z dn. 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717 – tj.).
27. Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.