

PIOTR LISOWSKI

ORCID: 0000-0002-8154-3167

Uniwersytet Wrocławski
piotr.lisowski@uwr.edu.pl

Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem

Abstrakt: Systemowa niepomijalność administracji publicznej (i prawa administracyjnego) stanowi swego rodzaju „przezroczysty aksjomat”. Pierwotnie wynika z zasięgu i znaczenia administracji publicznej w ujęciu przedmiotowym, znajdując potwierdzenie w podmiotowo rozumianej administracji publicznej. Systemowa nieodzowność administracji publicznej nie oznacza jednak jej niezmienności, co nie zawsze prowadzi do pełnego utrzymania jej niepomijalności. Możliwe modyfikacje mogą prowadzić do tak zwanego deadministrowania. Różnorodność i stopniowalność tego zjawiska wymaga racjonalnych decyzji. Istotną rolę w tym względzie ma do odegrania nauka prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, nieodzowność, niezbędność, niepomijalność, deadministrowanie.

Wszystko —
słowo bezczelne i nadęte pychą.
Powinno być pisane w cudzysłowie.
Udaje, że niczego nie pomija,
że skupia, obejmuje, zawiera i ma.
A tymczasem jest tylko
strzępkiem zawieruchy.

W. Szymborska, *Wszystko*

1. „Przezroczysty aksjomat” — perspektywa języka prawniczego

Niepomijalny — „taki, którego nie można pominąć, nie do pominięcia”¹. Taką cechą niewątpliwie można przypisać administracji publicznej (ujmowanej zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo), a w konsekwencji — prawu administracyjnemu². Trudno, żeby było inaczej, zważywszy na funkcje pełnione współcześnie przez władzę wykonawczą. W istocie mamy tu do czynienia z aksjomatem, dobrze eksponowanym semantyką wspomnianego przymiotnika.

Mimo to zwrot „niepomijalność administracji publicznej” trudno uznać za znajdujący powszechne zastosowanie. W istocie — bliżej w tym przypadku do skojarzeń z innowacjami leksykalnymi, *in concreto* — semantycznymi i frazeologicznymi³. Nie ulega jednak wątpliwości, że semantyka niepomijalności jest powszechnie konstatawana, choć raczej nie wprost. Jest cechą administracji publicznej swoiście przezroczystą, rzadko jednak tak *explicite* określaną. Tytułem przykładu:

W instytucji, jaką jest nowożytne, demokratyczne państwo — administrację wewnętrzną tego państwa określa się mianem — administracji publicznej; jest ona niezbędnym i koniecznym elementem organizacji każdego państwa, celem jej istnienia jest bowiem tworzenie — na podstawie odpowiednich regulacji prawnych — warunków do sprawnego funkcjonowania całego or-

¹ *Słownik języka polskiego*, red. W Doroszewski, t. 5, Warszawa 1963, s. 536.

² „Jeżeli człowiek wymyślił państwo, to musiał wymyślić reguły i sposoby, według których to państwo funkcjonuje, i znaleźć podmioty, które będą działać w jego imieniu. [...] Jeżeli człowiek wymyślił państwo, to musiał określić reguły zachowania się tego państwa wobec jednostki i jednostki wobec państwa. [...] Są to stwierdzenia oczywiste, lecz wskazują na niezwykle ważną wagę prawa administracyjnego, ponieważ właśnie ono, w znacznie większym stopniu niż jakakolwiek inna dziedzina prawa, dotyczy wspomnianych zagadnień” — J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 19.

³ Aczkolwiek znajdującymi już zastosowanie w języku prawniczym z zakresu nauki prawa administracyjnego, na przykład [wyr. aut.]: „Niepomijalność podmiotów administracji publicznej i ich organów [...] oraz zasięg i intensywność ich oddziaływania na życie społeczne podkreślają rangę problematyki organizacji prawnej administracji publicznej” — P. Lisowski, *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 46; „Z wielu powodów (między innymi z racji rozmiarów i zasięgu normowania, implikowanych zarówno przeznaczeniem, jak i niepomijalnością administracji publicznej) gałęzią prawa najintensywniej odnoszącą się do problematyki bezpieczeństwa jest prawo administracyjne” — *idem*, *Pojęcie bezpieczeństwa w obowiązującym systemie prawa — kilka refleksji na temat normatywizacji problematyki bezpieczeństwa*, [w:] *Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 106, red. T. Kocowski, M. Błażewski, M. Raduła, Wrocław 2016, s. 50; „Trudno przecenić znaczenie lokalnych źródeł samorządowego prawa oświatowego, szczególnie zaś zakładowej ich części. W tym bowiem zakresie mamy do czynienia z niepomijalną sferą administrowania” — *idem*, *Lokalne źródła samorządowego prawa oświatowego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 472.

ganizmu państwowego, oraz stała, planowa, aktywna i twórcza służba społeczeństwu [wszystkie wyr. — P.L.] polegająca na organizowaniu i kierowaniu życiem publicznym w państwie [...]⁴;

Mimo multiplikującej się sieci relacji społecznych i gospodarczych administracja publiczna utrzymuje swoje dominujące znaczenie [...]. Bez administracji nikt sobie już dzisiaj nie wyobraża funkcjonowania państwa. I bez administracji nie mogłoby państwo dziś funkcjonować⁵;

Administracja działa w sposób ciągły i stabilny. Jest ona podstawową organizacją utrzymującą i kształtującą codzienne funkcjonowanie, porządek i bezpieczeństwo państwa. Rozumując abstrakcyjnie, można sobie nawet wyobrazić krótkotrwałe zaniechanie działań przez organy prawodawcze lub sądowe. Nie można jednak wyobrazić sobie nowoczesnego państwa, w którym przestałaby działać choćby na moment jego administracja⁶.

I jeszcze jeden cytat, tym razem ukierunkowany na ocenianie znaczenia prawa administracyjnego:

Prawo administracyjne jest specyficzną, osadzoną w naturze ludzkich spraw, gałęzią prawa. Skupia ono niezwykle liczne, zróżnicowane regulacje dotyczące każdego. Chcąc nie chcąc, codziennie stykamy się z ich oddziaływaniem [wszystkie wyr. — P.L.]. Prawo to, będące immanentnym składnikiem otaczającej nas rzeczywistości, staje się jej częściowym odzwierciedleniem, regulatorem i kreatorem⁷.

Summa summarum mamy więc tu do czynienia z „przezroczystym aksjomatem”, werbalizowanym — jak dotychczas — sporadycznie w języku prawniczym⁸ — znajdującym relatywnie częstsze zastosowanie w opracowaniach z zakresu nauki prawa karnego czy w kontekście analiz prowadzonych względem prawa autorskiego⁹. Wyprowadzone *status quo* pojęciowe jest — mimo wszystko — dość zaskakujące. W istocie trudno bowiem nie kontestować faktu nieeksponowania — *expressis verbis* — niepomijalnego statusu administracji publicznej (i prawa administracyjnego). Po pierwsze — z racji zakresu administrowania. Nieprzypadkowo ta sfera władzy publicznej tworzy *sui generis* „wielką resztę”¹⁰ funkcji

⁴ K. Żukowski, *Administracja publiczna*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 pojęć podstawowych*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 3.

⁵ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 7–8.

⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 10.

⁷ Z. Duniewska, *W dążeniu do przyzwoitego, przyjaznego dla człowieka prawa*, [w:] *Stany i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 11.

⁸ Notabene według stanu z początku czerwca 2019 roku wyszukiwanie — na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl — słów „niepomijalność”, „niepomijalny” prowadzi do wykazania 234 orzeczeń sądów administracyjnych, z tym że tylko w czterech z nich użyto słowa „niepomijalny” (sygn. II SA/Kr 874/16; I OSK 334/16; I GSK 987/16 i I OSK 1097/15), w pozostałych znajdował zastosowanie zwrot „pomijalny”. Co warte w tym kontekście zaznaczenia, każdorazowo wymienionych określeń używano „detailed” — do konkretnych kwestii (w szczególności — dowodowych, interpretacyjnych). Nie chodziło więc o ujęcia systemowe — o przeznaczeniu uniwersalnym.

⁹ W szczególności — odpowiednio — w odniesieniu do problematyki zbiegu przepisów oraz kwestii znaczenia wkładu twórczego. Zatem też przeważa podejście detaliczne.

¹⁰ Bywało, że ów kontekst prowokował do nieretynowych określeń, na przykład „Te »resztując« dziedzicę nazywamy administracją w znaczeniu wąskim albo po prostu administracją” — E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 20.

państwa (w kontekście monteskiuszowskiego trójpodziału władzy)¹¹. Poza tym — po drugie — chodzi przecież o administrację „publiczną”. Do szerokiego zasięgu administrowania dochodzą więc jeszcze konsekwencje wynikające z tego, że mamy tu do czynienia z aktywnością (i strukturą) z założenia predestynowaną i predysponowaną do „pilnowania” reprezentowania (wyważania) interesu publicznego. Oczywiście nie oznacza to przyzwolenia na „przedadministrowanie”. Niemniej jednak cele i zadania stawiane administracji publicznej oraz służące ich realizacji sposoby (przyjmowane w sferze strukturalno-organizacyjnej i znajdujące zastosowanie w ujęciu przedmiotowym) przesądzają o tym, że jest to zjawisko systemowo niepomijalne.

2. Główne uwarunkowania i konsekwencje niepomijalności administracji publicznej

Niepomijalność administracji publicznej wynika więc z jej systemowej niezbędności, nieodzowności. Tej zaś dodatkowo sprzyja wspomniana już „resztująca” geneza administrowania, za którą podąża¹² charakterystyczna właśnie dla władzy wykonawczej różnorodność strukturalno-organizacyjna egzekutywy (notabene nieustająco ewoluująca), znajdująca też wyraz w perspektywie funkcji administracji publicznej. Konstatowanie tak motywowanej dynamiki zmian jest zresztą ponadczasowym toposem doktrynalnym¹³. W tym kontekście sukcesywnie podkreśla się wpływ tego rodzaju wyzwań na zasięg i treść prawa administracyjnego, na co w klasycznym stylu wskazuje, na przykład, następująca wypowiedź T. Bigi: „Prawo administracyjne powstaje etapami w miarę obejmowania przez

¹¹ Na czym — dość skutecznie zresztą — opierają się negatywne definicje administracji publicznej. Przy okazji warto przypomnieć, że to tłumaczeniu T. Boya-Żeleńskiego (z 1927 roku) zawdzięczamy zastąpienie dosłownego sformułowania „dystrybucja trzech władz” terminem „trójpodział władzy”.

¹² Więcej na temat procesu o takim przebiegu i przeznaczeniu zob. np. *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

¹³ Tytułem przykładu warto przytoczyć dwie wypowiedzi jednego z przedstawicieli wrocławskiej szkoły nauki prawa administracyjnego i nauki administracji: „Sytuacja administracji i ludności w dziedzinie organizowania usług nie da się traktować jako coś organizacyjnie uformowanego i zamkniętego. Jest to system otwarty w tym sensie, że napływają do niego nieustannie nowe elementy organizacji porządku prawnego” — T. Kuta, *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 195; „Stara Europa wsparta na trwałych fundamentach cywilizacyjno-kulturowych, budowanych po okresie wielkich rewolucji starannie i z rozważą, też poszukuje nowych rozwiązań w swych strukturach wewnątrz-, jak międzypaństwowych. Szczególnie widoczne są te przemiany i kryzysy w młodych strukturach społeczno-państwowych w postsocjalistycznej części Europy” — *idem*, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 3.

administrację nowych zadań. Prawo administracyjne reguluje ciągle zmieniającą się rzeczywistość, zatem musi być elastyczne i musi się często zmieniać”¹⁴.

Tego rodzaju uwarunkowania nie oznaczają jednak nietykalnego monopolu administracji publicznej. Albowiem ta — w ujęciu zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym — poddawana jest sukcesywnym zmianom. Innymi słowy systemowa nieodzowność administracji publicznej¹⁵ nie oznacza jej niezmienności, co nie zawsze prowadzi do pełnego utrzymania jej niepomiąlności. Warto poprzeć tę konstatację klasycznym ustaleniem, także wyartykułowanym w ramach wrocławskiego Instytutu Nauk Administracyjnych: „Zmieniają się cele administracji, jej zadania, cele polityczne, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwałego z wyjątkiem niej samej”¹⁶. Uwarunkowania zaś globalne i europejskie otworzyły nowe przestrzenie występowaniu takich zjawisk, nadając im zarazem nową dynamikę, co dobrze (a przy tym niesztampowo) ilustruje kolejna wypowiedź przedstawiciela wrocławskiej szkoły administratywistyki:

Zmiennej rzeczywistości administracyjnej nieodmiennie towarzyszy zmienność prawa administracyjnego (unijnego i państw członkowskich), który to związek można opisać, posługując się metaforą, w której prawo administracyjne podąża za administracją tak, jak lewa noga podąża za prawą, tzn. raz jest za nią, a raz jest przed nią (czasami, tak jak w skoku obunóż z miejsca, następuje jednoczesna zmiana prawa administracyjnego i rzeczywistości administracyjnej)¹⁷.

3. Kontekst współczesnych wyzwań zmiennej rzeczywistości administracyjnej

Co ciekawe, głównym polem (ewentualnych) modyfikacji nie są — już — w tym zakresie relacje z władzą ustawodawczą czy sądowniczą¹⁸, lecz sfera wewnętrzna, niewychodząca poza sektor przeznaczony w ramach władzy publicz-

¹⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne, cz. 1. Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka na podst. wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo, Koło Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego, Akademicka Sekcja Wydawnicza 1948, s. 14.

¹⁵ I podobnie oceniana przydatność prawa administracyjnego (aczkolwiek trzeba mieć na względzie możliwość angażowania do administrowania innych gałęzi prawa).

¹⁶ J. Boć, *op. cit.*, s. 8.

¹⁷ J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 150.

¹⁸ Aczkolwiek — *hic et nunc* — w Polsce można mieć wątpliwości, czy wprowadzane podczas Sejmu VIII kadencji zmiany w polskim sądownictwie — na przykład w ramach i w związku z instytucją nadzoru administracyjnego w sądownictwie powszechnym — nie są praktykami osłabiającymi stanowczość tego ustalenia. Do wyprowadzania takich wniosków prowokuje analiza treści niedawno przygotowanej w INA WPAiE UW r rozprawy doktorskiej *Kontrola i nadzór administracyjny w sądownictwie powszechnym* (autorstwa dr. J. Mroźka).

nej — władzy administracyjnej¹⁹. Mamy więc do czynienia ze swego rodzaju wewnętrznym (w kontekście owej perspektywy) modyfikowaniem administracji publicznej.

W efekcie może dochodzić — w niektórych sferach, w pewnych zakresach i na określonych zasadach — do odstępowania od niepomijalności administracji publicznej. Tego rodzaju procesy (zjawiska) — można zaproponować dla nich określenie „deadministrowanie”²⁰ — nie mogą jednak znaleźć totalnego zastosowania, co więcej — ich stosowanie powinno podlegać swego rodzaju reglamentacji. W konsekwencji nie dość, że typowanie sfer poddawanych deadministrowaniu wymaga respektowania roztropnie wyznaczonych wyłączeń i ograniczeń, to jeszcze często podlegać będzie stopniowaniu.

Niepomijalność administracji publicznej może się więc przejawiać wieloaspektowo. Po pierwsze — może przybierać formę najbardziej zaawansowaną, skutkującą maksymalnie wykorzystywaną niezbędnością podmiotowo i przedmiotowo rozumianej administracji publicznej. Z taką sytuacją będziemy mieć do czynienia w tych przypadkach, w ramach których administracja publiczna *sensu stricto* (oparta na jednostkach organizacyjnych o publicznej proveniencji poddanych imperatywowi misji administracyjnej)²¹ posługiwać się będzie klasycznymi (a więc, w szczególności, władczymi) formami działania administracji. Po drugie — może tworzyć punkt odniesienia do procesu deadministrowania, lokowanego bądź to w płaszczyźnie strukturalno-organizacyjnej, bądź (a czasami — także) w sferze przedmiotowej. Będąca głównym nurtem tego rodzaju procesów prywatyzacja (administracji publicznej/wykonywania administracji publicznej)²² wyznacza podstawowe płaszczyzny odstępowania od niepomijalności administracji publicznej, wskazując zarazem zasięg, zasady i tryb dokonywania takich zmian. Mamy zatem do czynienia z procesami (zjawiskami) zachodzącymi względem administracji publicznej. Obowiązywanie takiego punktu odniesienia pozwala upatrywać w takich przypadkach relacji zachodzących w kontekście administracyjno-centrycznym.

Jak jednak sygnalizowano, rezultaty tego rodzaju weryfikacji mogą przybierać różną postać. W efekcie kontekst administracyjnego *universum* pozwala

¹⁹ Z tym że nie zawsze tak było. Zachodzące wcześniej w tej materii procesy dobrze ilustruje następujące ustalenie: „Na ogół trzeba atoli stwierdzić, że horoskopy dla prawa zwyczajowego w obecnej fazie rozwoju na terenie administracji są coraz mniejsze. Ponieważ lepszym instrumentem (elastycznym) przy dzisiejszym tempie życia zbiorowego jest ustawa i rozporządzenie. Łatwiej jest dostosować normę prawną tą drogą do zmienionych warunków niż drogą prawa zwyczajowego, które wymaga pewnego dłuższego okresu czasu dla swojego powstania” — T. Bigo, *op. cit.*, s. 47.

²⁰ A więc chodziłoby o zwrot obejmujący nie „tylko” depublicyzację administracji publicznej (taką problematykę podjął kolejny doktorant INA WPAiE UW — mgr B. Jaworski).

²¹ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 30, 102–105.

²² Więcej na ten temat zob. np. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

wskazywać na: organ administracji publicznej wydający decyzję administracyjną; organ administracji publicznej zawierający (w imieniu „swojego” podmiotu administracji publicznej) porozumienie administracyjne; organ administracji publicznej zawierający (w imieniu „swojej” osoby prawnej) umowę cywilną; organizację społeczną prowadzącą schronisko dla zwierząt; osobę fizyczną prowadzącą szkołę (publiczną, niepubliczną z uprawnieniami szkoły publicznej, niepubliczną). Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że nawet w ostatnich (oświatowych) przykładach administracja publiczna zachowa swoje „udziały” (podmiotowe i przedmiotowe), także w fazie funkcjonowania takich szkół (głównie kontrolne i nadzorcze).

Co warte podkreślenia, tego rodzaju zadania i kompetencje znajdą też zastosowanie w ramach funkcji policyjnej, reglamentacyjnej czy regulacyjnej odnoszonej do sfer stosunków społecznych, których nie dotyczy wspomniana już prywatyzacja administrowania. Zaznaczyć zarazem należy, że to właśnie w tych płaszczyznach może (aczkolwiek nie w każdym przypadku) dochodzić do najdalej idącego deadministrowania — na przykład prowadzącego do poddania pewnych spraw społecznych reżimowi *stricte* cywilnoprawnemu²³. Pozwala na to swoiście mniej publiczny wymiar tego rodzaju zadań i właściwych im kompetencji²⁴. Co jednak istotne, deadministrowanie w takich przypadkach raczej nie będzie polegać na sukcesji zadaniowo-kompetencyjnej (lecz na rezygnacji z wykorzystywania metody administracyjnej lub z udziału administracji w oddziaływaniu na stosunki społeczne — także polegającego na wykorzystywaniu niewładczych form działania).

4. Niepomijalność administracji publicznej vs deadministrowanie — podstawowe wyzwania

Pytania, czy i jak deadministrować, są nieodzownym elementem towarzyszącym organizowaniu współczesnych państw i właściwych im porządków prawnych. Z mniejszą lub większą intensywnością dotyczą zarówno doktrynalnych rozważań, jak i analiz o ściśle już praktycznej proveniencji. Nie ulega jednak wątpliwości, że każdorazowo konfrontowane są z imperatywem niepomijalności administracji publicznej. Skutek tego zestawiania zależy od znajdujących *in concreto* zastosowanie uwarunkowań. Trudno wręcz przecenić znaczenie roztropności i adekwatności w wyważaniu relacji (proporcji) między niezbędnym stanem implikowanym niepomijalnością administracji publicznej a możliwymi i uzasadnionymi modyfikacjami tego paradygmatu. Dynamika procesów cywilizacyjnych (społecznych, kul-

²³ A więc cywilnej metodzie regulacji bez udziału administracji.

²⁴ Polegający na tym, że rola administrujących „ogranicza się” do pilnowania porządku prawnego, a więc zakłada swego rodzaju bierność administrujących (z której natomiast nie korzystają w razie bezpośredniego angażowania się w działalność użyteczności publicznej).

turowych, technologicznych itp.)²⁵ na różne sposoby wpływa na efekty interakcji zachodzących między niepomiąlnością administracji publicznej a tendencjami do jej (zróznicowanego) deadministrowania. Znaczenie dokonywanych w tym względzie ustaleń i wyborów wymaga, by możliwie w najwyższym stopniu ograniczać fluktuacyjny charakter efektów owej konfrontacji. Przypadkowość, doraźność, brak podejścia systemowego — to zjawiska (stany), których należy unikać przy poszukiwaniu złotego środka w wyważaniu właściwych relacji między „potrzebami” niepomiąlności a predylekcjami do unikania „przeadministrowania”.

Jubileusz pięćdziesięciolecia Instytutu Nauk Administracyjnych WPAiE UW dodatkowo sprzyja wyeksponowaniu — w tym kontekście — znaczenia dorobku nauki prawa administracyjnego. Bez właściwego wsparcia z jej strony te procesy skazane są na niebezpieczny w skutkach chaos, stając się zarazem polem różnorodnych patologii. A nie takich efektów należy oczekiwać na tym etapie rozwoju cywilizacyjnego. Problem z doktrynalnym dotrzymywaniem kroku praktyce administracyjnej wydaje się jednak wpisany w klimat uprawiania nauki prawa administracyjnego, co bywa sukcesywnie konstатовane²⁶. Chodzi więc o to, by nieustająco — i w miarę skutecznie — mierzyć się z wyzwaniem implikowanymi ewoluującym przebiegiem i lokalizacją niepomiąlności administracji publicznej (i prawa administracyjnego), poczynając od nauki prawa administracyjnego, przez prawo administracyjne, a na praktyce administracyjnej skończywszy. Wymaga to, w szczególności, odpowiedniego wyważania między potrzebami *constans* i *inconstans* porządku administracyjnoprawnego. Zatem, podążając za refleksjami zacytowanej na wstępie noblistki, wymaga to wyzbycia się „bezczelności” i „pychy”, które mogą towarzyszyć postrzeganiu „resztującej” administracji publicznej. Z jednej strony znaczenie i wpływ tytułowej niepomiąlności oznaczają, że mamy w tym przypadku do czynienia ze znaczącym (istotnym) „skupianiem”, „obejmowaniem” i „zawieraniem” — w niektórych zakresach bardzo aspirującym do zasięgu właściwego „wszystkiemu”. Najważniejsze jednak, by — korzystając z kontekstu *licentia poetica* — starania doktrynalne ograniczały rozmiary „zawieruchy”.

²⁵ Wystarczy wspomnieć o wpływie zmiennych o globalizacyjnej czy europeizacyjnej proweniencji, konsekwencjach nasilenia się problemów z terroryzmem, zmianach wywołanych przez informatyzację, digitalizację.

²⁶ Kolejny przykład: „Bywa, że doktryna prawa administracyjnego nie nadąża czasami za ciągłymi zmianami prawa, nie nadąża też za konceptualizacją. Zmienia się nie tylko kontekst faktyczny prawa i jego instytucji, ale przede wszystkim zmieniają się mechanizmy stosowania prawa administracyjnego, które pozostaje pod niezwykle silnym oddziaływaniem czynników o charakterze faktycznym. Czynniki te często przenoszą nie tylko zmianę, modyfikację, ale również deformację, a w każdym razie bardzo znaczące zniekształcenia prawa administracyjnego. Mówimy dziś w języku potocznym, że przepis pracuje w życiu w sposób, którego nie można było wcześniej przewidzieć” — A. Błaś, *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego — główne nurty badawcze (1946–2006)*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 36–37.

Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
- Bigo T., *Prawo administracyjne, cz. 1. Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka na podst. wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo, Koło Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego, Akademicka Sekcja Wydawnicza 1948.
- Błaś A., *Z badań nad administracją publiczną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego — główne nurty badawcze (1946–2006)*, [w:] *35-lecie Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 31–52.
- Duniewska Z., *W dążeniu do przyzwoitego, przyjaznego dla człowieka prawa*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 11–28.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kuta T., *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 110–196.
- Leksykon prawa administracyjnego. 100 pojęć podstawowych*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Lisowski P., *Lokalne źródła samorządowego prawa oświatowego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 458–472.
- Lisowski P., *Organizacja prawna administracji publicznej wobec przemian cywilizacyjnych*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 45–62.
- Lisowski P., *Pojęcie bezpieczeństwa w obowiązującym systemie prawa — kilka refleksji na temat normatywizacji problematyki bezpieczeństwa*, [w:] *Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 106, red. T. Kocowski, M. Błażewski, M. Raduła, Wrocław 2016, s. 43–54.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 5, Warszawa 1963.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Between the non-negligibility of public administration and de-administration

Summary

The systemic non-negligibility of public administration (and administrative law) constitutes a form of a “transparent axiom”. It originally follows from the scope and significance of public administration understood objectively and is further supported by its subjective interpretation. However, the systemic indispensability of public administration does not entail its unchangeability, which

means that non-negligibility sometimes cannot be fully sustained. Possible modifications can lead to so-called de-administration. The diversity and gradability of this phenomenon require rational decisions. The study of administrative law should play an important role in this respect.

Keywords: public administration, indispensability, necessity, non-negligibility, de-administration.