

Cel administracyjny: od teorii do roli i znaczenia – w kontekście wyzwań XXI w.

Wprowadzenie

Nie wymaga nawet bliższego uzasadnienia stwierdzenie, że administracja publiczna – wobec swoich cech i właściwości – pozostaje jednym w głównych kół zamachowych rozwoju w naszym życiu zbiorowym. Choć rzecz jasna pewne decyzje natury fundamentalnej i podstawowej – wobec ukształtowania całego systemu – pozostają poza jej granicami, to na etapie bieżącego, a przy tym aktywnego i po prostu stałego działania mającego za zadanie organizowanie społeczeństwa jej aktywność jawi się poniekąd jako „najważniejsza”. Jednocześnie pamiętajmy, jak stwierdził niegdyś W.L. Jaworski, że administracja publiczna to „nie tylko wykonywanie ustaw, ale także działalność twórcza”¹. Dodatkowo da się taką zdolność do tworzenia, odkrywania i kreowania różnie opisywać, ujmować z różnych (także naukowo) perspektyw, ale bez wątplenia, gdy chcemy wskazać istotę administracji publicznej i to przede wszystkim w kontekście wprawiania w ruch określonych zmian i rozwoju (również w połączeniu z wyzwaniami współczesności), musi być ona wielowątkowo i wieloaspektowo poznana, zdefiniowana i adekwatnie opisana.

I już w tym miejscu można zauważyć, że pomimo pewnego normatywnego i formalnego obrazu systemu, w którym administracja publiczna jest „zawieszona”, staje się ona inspiratorem oraz inicjatorem (i to samodzielny) bardzo wielu elementów swojego działania. Nie chodzi tu o negowanie założeń, które są przecież kwintesencją wspomnianego systemu, jak np. prymat ustawy, ale o wyprowadzenie rozważań nad działalnością administracji publicznej na nieco „szersze wody”, aby nadać im wymiar jak najbardziej odpowiadający (prawnej) rzeczywistości.

Jednym ze sposobów, aczkolwiek już intuicyjnie najbardziej odpowiednim, ujęcia zidentyfikowanego problemu i wyjścia naprzeciw wskazywanym

* Dr Mariusz Krawczyk, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: [0000-0002-5961-1629](https://orcid.org/0000-0002-5961-1629).

¹ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 10.

założeniom jest przeprowadzenie badań nad czymś, co na potrzeby niniejszego opracowania dałoby się nazwać celem administracyjnym (celami administracyjnymi)². Wydaje się bowiem, że to ten poziom determinowania określonych aktywności, tzn. w pewnym sensie aprioryczny poziom ustalania i określania ich celów, będzie najistotniejszym polem dla poniekąd twórczego (i rozwojowego) obierania drogi w administrowaniu. Pozostawiając zatem na marginesie ustalenia w przedmiocie wartości (aksjologii) i konkretnych już (jednostkowych) poczynań (środków i sposobów realizacji celów), można też zauważyć, że w tej fazie normy prawa administracyjnego stają się dla administracji publicznej, jednakże bez jakiegoś negatywnego kontekstu, jedynie pewną granicą, której nie wolno przekroczyć.

Społgądanie zaś na działania administracji publicznej i samo prawo administracyjne przez pryzmat celu opiera się na założeniu, że jakiegokolwiek aktywności, które też ostatecznie da się przypisać człowiekowi, są zawsze dążeniem do czegoś – do osiągnięcia jakiegoś stanu, zmiany, bądź utrzymania tego, co jest, itd., a nie jedynie działaniami „dla samych siebie”. Przy tym „w rozumieniu tym zakodowane jest pewne charakterystyczne dla czasów współczesnych spojrzenie na model funkcjonowania świata naturalnego, w tym w szczególności przyrody ożywionej. Spojrzenie takie charakteryzuje się uznaniem, iż podmiot podejmujący aktywność posiada wpływ na to, czy określony cel działania zostanie osiągnięty. Innymi słowy, w takim ujęciu osiągnięcie celu jest wynikiem «dążeń», nie zaś nieuchronnego i bezwiednego zbliżania się do niego. Pogląd taki stoi w opozycji do występujących na historycznych etapach rozwoju cywilizacyjnego koncepcji finalistycznych, zwanych również teleologicznymi”³. Stąd też należy przyjąć, że każde działanie administracyjne opiera się na bardziej lub mniej zdefiniowanym i normatywnie ukształtowanym oraz bardziej lub mniej uświadomionym celu działania.

1. O celu publicznym

Wskazana perspektywa nie jest oczywiście obca rozważaniom nauki prawa administracyjnego, ale zdaje się być czasem dość wąsko zakreślona. Przedewszystkim w tym ujęciu mówi się o celu publicznym administracji i „mimo, że

² „Ogólne pojęcie celu może być rozumiane co najmniej dwojako: jako planowy wynik każdego racjonalnego działania, oraz jako coś, do czego się dąży i o co się zabiega”, W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa–Kraków 2006, s. 93.

³ G. Samitowski, *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*, rozprawa doktorska, niepublikowana (dostępna w Repozytorium Uniwersytetu Jagiellońskiego), Kraków 2017, s. 25.

pojęcie [...] celu publicznego jest zmienne, z wymogów państwa prawnego wynika potrzeba ujmowania go na płaszczyźnie normatywnej, a następnie ustalanie jego treści na podstawie całokształtu regulacji prawnych⁴. Przy tym wyraźnie zaznacza się, że „pojęcie celu publicznego jest określane przez ustrojodawcę, a potwierdzone lub nawet w niektórych wypadkach precyzowane przez ustawodawcę zwykłego. Nigdy natomiast [...] nie jest i nie powinno być kategorią ustaloną przez administrację publiczną. [...] Powierzenie administracji kompetencji do kreowania, a nawet tylko precyzowania celu jej własnej działalności pozostaje w zasadniczej sprzeczności z założeniami demokratycznego państwa prawnego”⁵ i „niedopuszczalne jest również kreowanie bądź nawet dookreślanie przez administrację publiczną kategorii celu publicznego na etapie stosowania przez nią prawa”⁶. „Celem publicznym administracji rozumianym szeroko jest już samo działanie administracji zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a celem publicznym w wąskim rozumieniu jest pożądany wynik tego działania w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie”⁷, a „ustawodawca określa kategorię celu publicznego w jego najszerszym rozumieniu poprzez konstruowanie kategorii celu publicznego w jego węższym rozumieniu”⁸.

Z perspektywy doktrynalnych ustaleń dotyczących celu publicznego da się sformułować zatem uogólnienie, że byt, jakim jest administracja publiczna, nie posiada i nie może posiadać ustanowionych przez samą siebie celów publicznych, lecz są one jej „oktrojowane” z zewnątrz w ramach odpowiednio ustanowionych mechanizmów demokratycznych za pomocą i z pośrednictwem prawa. Sama zaś kategoria i pojęcie celu publicznego służą do wyrażania i uzasadniania tych zamierzeń, które nadawane są administracji publicznej w celu określonego wykonawstwa i wdrożenia w życie. Nie wchodząc przy tym w szczegóły, w strukturze normatywnej zasadniczym nośnikiem treści celowościowych są z perspektywy organów i podmiotów administracyjnych normy zadaniowe.

⁴ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 106.

⁵ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 114.

⁶ *Ibidem*, s. 115. Jednocześnie „cel ten w sposób immanentny łączy się z zagadnieniem interesu publicznego. Należy przyjąć, iż źródłem celu publicznego nie jest sama w sobie wola podmiotu posiadającego kompetencję prawodawczą, lecz w rzeczywistości odnajduje on swoją genezę w danym skonkretyzowanym interesie publicznym [...]. W tym ujęciu, określenie celu publicznego odbywa się poprzez «wydobycie» go z interesu publicznego, nie zaś przez jego wykreowanie *ex nihilo*”, G. Samitowski, *op. cit.*, s. 29.

⁷ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 93.

⁸ *Ibidem*, s. 113.

2. O bardziej „praktycznym” znaczeniu celu

Na tym nie można jednak poprzestać i należy zwrócić uwagę również na fakt, że cel jako taki może mieć charakter mniej lub bardziej dookreślony i sprecyzowany. Jednocześnie służyć może do wyjaśnienia działań o charakterze bardziej aktywnym – zwłaszcza ukazania ich motywacji. Bowiem w dążeniu do satysfakcjonującego realizowania celów publicznych, chociażby z punktu widzenia skuteczności działań, administracja może chyba samodzielnie wybierać cele „najniższego rzędu”, które dałoby się nazwać np. celami instrumentalnymi lub po prostu „praktycznymi” albo celami operatywnymi i chyba ostatnie określenie, biorąc pod uwagę również znaczenie słowa „operatywność” z języka naturalnego, najlepiej oddaje to, co w istocie się tu dzieje i powinno się dziać.

Dałoby się w tym miejscu odwołać również do ustaleń z teorii (nauki) zarządzania. Bowiem ta, opisując w istocie każdą organizację, co przynajmniej w pewnym zakresie może zostać odniesione do administracji publicznej, również w wielu miejscach wypowiada się na temat realizowanych w organizacji celów. I tak mówi się tu o celach ogólnych, pośrednich i szczegółowych (częstkowych) – również o misji danego podmiotu; ze względu na umiejscowienie w szczeblowej strukturze organizacji – o celach strategicznych, taktycznych i operacyjnych (technicznych); zewnętrznych i wewnętrznych; wskazuje się także z osobna pojęcie priorytetów⁹. Wydaje się jednak, że te ustalenia i dorobek nauki zarządzania są o tyle i nie do końca dla nas miarodajne, że nie uwzględniają wielu czynników, które dla nauki prawa powinny być najważniejsze, a koncentrują się tylko na rzeczywistym i empirycznym obrazie organizacji różnego typu (przede wszystkim w odwołaniu do przedsiębiorstwa i jego potencjalnej struktury). Pozostając zatem na gruncie ustaleń prawnych, nie należy wprost „wtłaczać” ustaleń nauki prawa administracyjnego w terminologię nauki o zarządzaniu. Nie sposób jednak nie zauważyć (i tu będziemy mieli pewne nawiązanie), że także z pozycji prawnej pewne cele znajdują się poniżej tych ustanowionych przez ustrojodawcę i ustawodawcę i zależą już nieco bardziej od samej administracji publicznej (przynajmniej ich „wypowiedzenie”)¹⁰.

W każdym razie musi istnieć „łącznik” pomiędzy celem publicznym „narzuconym” a jednostkowymi celami obieranymi (operatywnymi). Jednocześnie

⁹ Por. A. Sztando, *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, [w:] R. Brol, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2012, s. 17-21.

¹⁰ Dlatego zostały wyróżnione jako cele operatywne. Będą miały przy tym różny charakter, gdy chcielibyśmy się posłużyć kategoryzacją z nauki o zarządzaniu. Przyjęte określenie ma na celu również odróżnienie tego zakresu od zasygnalizowanej terminologii, której – jak już wskazano – nie należy tu wprost przenosić.

muszą one posiadać bezpośredni związek z realizowanym interesem (celem) publicznym i czynić zadość innym jeszcze miarodajnym w tym zakresie zasadom (choćby w kwestii formy ich ustanowienia lub wyrażenia), aby mogły zostać zaakceptowane i w tym sensie jedynie będą dawały się uzasadnić. Ocenić je można przede wszystkim z perspektywy proporcjonalności¹¹, którą da się rozpatrywać nie tylko na linii cel–środki, ale także w odniesieniu do wyboru bardziej sprecyzowanych celów w odniesieniu do celu ogólnego.

Na marginesie można jeszcze dodać, że wskazywane cele operatywne czasami wobec głównego celu publicznego mogą mieć charakter nieco bardziej poboczny, łącząc się nie tyle z jego materia, ale determinując jego obudowę, i dotyczyć zasad (wartości) określających samo funkcjonowanie władzy publicznej – tak będzie np. w przypadku podejmowania działań informacyjnych, które najczęściej nie mają charakteru samoistnego, ale towarzyszą innym aktywnościom.

3. Przejawy i przykłady

Spójrzmy chociażby na obszar regulowany ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wartościami (celami ostatecznymi) całej regulacji stają się tu ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, co od razu można przełożyć na stosowne ustalenia w przedmiocie normatywnego zdeterminowania celu publicznego dla działań organów administracji publicznej podejmowanych na tym polu. Jednocześnie już w zakresie przedmiotowym tego aktu odnajdziemy wypowiedź, że ustawa określa nie tylko „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej”, ale również „zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów **na określone cele** [podkreślenie – przyp. aut.] oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy” (art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.). Ustawodawca, determinując cel publiczny w postaci dążenia do osiągnięcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, zapowiada tu jednocześnie i w ogóle zauważa, że pewne „doprecyzowanie” (w postaci przyjęcia konkretnych już celów) nastąpi tu już na poziomie samej administracji, która w ramach tzw. władztwa planistycznego dokona – i to poniekąd samodzielnie – stosownych rozstrzygnięć operacyjnych.

¹¹ Bez wątplenia „obecnie zasada proporcjonalności [...] wyparła dawniejsze instrumenty materialnoprawnego ograniczenia swobody działania władzy publicznej w sferze tworzenia prawa i w sferze jego stosowania, przede wszystkim przez administrację publiczną”, H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, ZNSA 2010, nr 1, s. 14-15.

Zauważmy jeszcze ustawową definicję ładu przestrzennego (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.): „należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Nie wchodząc nazbyt w szczegóły, to dopiero na poziomie np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy planu ogólnego gminy, który ma przesądzić m.in. strefy planistyczne (art. 13a ust. 4 pkt 1 lit. a), zostaną określone cele operatywne, które „ustawią” w jakiejś relacji w konkretnym miejscu i czasie wyliczone uwarunkowania i wymagania. Widzimy przy tym, że wypowiedź ustawodawcy pozostaje tu w pewnym sensie jedynie kierunkiem i „granicą” dla administracyjnego definiowania przebiegu opisywanych zjawisk i zdarzeń¹².

Gdybyśmy zwrócili jeszcze uwagę na przykład ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, to okaże się, że cel publiczny w niej wyrażony ma być realizowany przez szereg działań o formalnym i dookreślonym (przede wszystkim prawnym) charakterze. Nie oznacza to chyba jednak, że w związku z tym istnieje zakaz podejmowania innych jeszcze aktywności (np. społeczno-organizatorskich), co będzie elementem odpowiednio ukształtowanej polityki społecznej w tym zakresie (do czego upoważnia wprost art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a.) i może być właśnie ukazane poprzez odwołanie się do najszerzej rozumianej kategorii celu.

4. O polityce administracyjnej

Na marginesie można jeszcze dodać, co rzuci znów nowe światło na kategorię celu, że w prawie w ogóle można wyodrębnić trzy grupy wypowiedzi: zasady, polityki i inne normy (reguły). Ściśle chodzi tu o drugą grupę wypowiedzi – R. Dworkin stwierdza: „nazywam «polityką» ten rodzaj normy, która wyznacza cel do osiągnięcia, zwykle jest to postęp w zakresie jakiegoś ekonomicznego, politycznego czy społecznego aspektu życia zbiorowości (choć niektóra z nich są negatywne w tym sensie, że zakładają, iż jeden z obecnych celów ma

¹² Jednocześnie trudno nie zauważyć znaczenia zidentyfikowanego tu obszaru dla wyzwań XXI w., m.in. w kontekście zmian klimatycznych. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o procesy zachodzące w otoczeniu administracji (por. J. Korczak, *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.), *Niepomijalność administracji publicznej*, AUWr No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, s. 161-184), ale same sposoby radzenia sobie z nimi i wybór drogi dla podejmowanych działań należy już (poza oczywiście działaniami ustawodawcy i władzy politycznej) do zakresu celów administracyjnych.

być chroniony przed zmianami idącymi w odwrotnym kierunku)¹³. W naszym wypadku adresatami tego typu wypowiedzi będzie administracja publiczna, ale również we własnych wypowiedziach będzie mogła ona konstruować tego typu „polityki” – niejako na własne potrzeby, jednak zawsze w granicach ustawowych celów publicznych. „Szranki bowiem, zakreślone przez prawo, niewystarczającą byłyby tamą: tworzą one jedynie, jeżeli tak rzecz można, linie orientacyjne planu, ani treści, ani wykonania nie dotycząc. Poruszając się w szrankach koniecznej i zasadniczej regulacji prawnej, ma wszakże państwo – lepiej powiedziawszy – niezliczone drogi wyboru. I tu kierować się musi pewnym sprawdzianem, pewną normą celową, pewnym przystosowaniem wiadomych środków do pożądanego wyniku. Mamy więc do czynienia z uprawdliwieniem kategorii według norm praktycznych, zmiennych w każdym momencie życia [...], podporządkowanych i wcale nie autonomicznych, jak to rzecz można o regulacji prawnej”¹⁴.

Dotykamy w tym miejscu problemów, które przy odpowiedniej optyce mogą być traktowane już jako odrębny obszar wiedzy¹⁵, jeżeli przyjmiemy jednak, że prawo administracyjne jest środkiem realizacji określonych potrzeb społecznych¹⁶, to „polityka administracyjna w kontekście «jak wykonać najlepiej

¹³ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 2021, s. 61. I dalej: „Natomiaś «zasadą» nazywam normę, która ma być przestrzegana nie dlatego, że jej przestrzeganie przybliży lub zapewni ekonomiczną, polityczną lub społeczną sytuację, która wydaje się pożądana, ale dlatego, że tego domaga się sprawiedliwość, uczciwość lub jakiś inny wymiar moralności. I tak, norma mówiąca, że należy zmniejszać liczbę wypadków samochodowych, stanowi politykę, a norma mówiąca, że nikt nie powinien czerpać z zysku z wyrządzonego przez siebie zła, jest zasadą”, *ibidem*.

¹⁴ S. Rundstein, *Studia i szkice prawne*, Lwów 1904, s. 59-60. Wydaje się, że pomimo zmiany wielu kontekstów, słowa te zachowują aktualność – zwłaszcza wobec wyzwań XXI w. „Działalność państwa [...] podlega uprawdliwieniu dwojakiego rodzaju. Raz – ze względu na normy prawne przez państwo stanowione, rozgraniczające i upełnomocniające – działalność zamyka się w pewnym kole, którego obwód, choć nieraz na zawsze zakreślony, wszakże zmienny i elastycznie niekiedy rozciągał, tworzy w zasadzie szranki i granice. Powtóre, akcja państwa we wszystkich dziedzinach życia, na każdym szczeblu – od najwyższego do najpospolitszego – kieruje się pewną świadomością wytkniętego celu”, *ibidem*, s. 59.

¹⁵ „W doktrynie polskiej bez wątpienia fundamentalne znaczenie mają ustalenia dokonane przez F. Longchamps, który w rozważaniach nad pojęciem administracji traktował ją jako działanie kulturowe na stanowisku publicznym w układzie administracji, wyznaczonym czynnikami koniecznościowymi, dowolnościowymi i powinnościowymi. W jego ujęciu polityka administracyjna jest obszarem, w którym dokonuje się określenie celu układu administracyjnego rozumianego jako cel publiczny kształtujący treść każdego z tych czynników. [...] Z tego źródła wywodzi się polski nurt doktrynalny rozumiejący politykę administracyjną jako dziedzinę nauk administracyjnych poświęconą ustalaniu celów działania administracji i sposobów ich realizacji”, J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 289.

¹⁶ Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 9.

proces administrowania» (usługowa, instrumentalna w stosunku do rządu) stanowi nieodłączny atrybut działalności zarządczej administracji publicznej. [...] Akty polityki administracyjnej [zaś – przyp. aut.] są bardzo specyficzną formą działania, gdyż w swej treści dotyczą wartościowania sposobów wykonania aktów polityki innych organów władzy publicznej bądź celów i zadań określonych przez ustawy [...]. Akty polityki nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów spoza administracji, ale mogą w sposób refleksywny i istotny [...] na te sytuacje oddziaływać. «Odświeżenie» czy też «zaostrenie» spojrzenia na miejsce i rolę aktów polityki/rządzenia i polityki administracyjnej w klasyfikacji form działania władzy wykonawczej i administracji publicznej jest niewątpliwie jednym z wyzwań stojących przed obecną nauką prawa administracyjnego. [...] Prawne formy aktów polityki administracyjnej nie stanowią bowiem zagadnienia, które może być wyczerpująco zbadane jedynie w obrębie nauki polityki administracyjnej¹⁷.

Nie zawężając jednak perspektywy tylko do aktów polityki administracyjnej i samej polityki administracyjnej, powyższe przedstawienie pojawiło się przede wszystkim po to, aby dokonać dodatkowej jeszcze podbudowy dla prezentowanej w opracowaniu tezy, że administracja publiczna twórczo i nieustannie determinuje swoje działania w warstwie teleologicznej.

5. Podsumowanie i wyznaczenie perspektywy

Przedstawione rozważania ukazują, jak istotny dla działań administracji publicznej pozostaje poziom realizowanych celów. I wbrew temu, co mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka, da się tu wyznaczyć obszar, w którym dochodzi (przynajmniej) do współwyznaczania przez podmioty administracji publicznej tego, do czego w swych działaniach powinny dążyć. W ten sposób – poprzez odwołanie do zidentyfikowanych „celów administracyjnych” – można najłatwiej ukazać aktywność i twórczość administracji publicznej, która staje się w naszym życiu zbiorowym nie tylko jakimś pasywnym realizatorem ustaw. Oczywiście wiele zależy od przyjmowanej perspektywy i może wystarczy cza-

¹⁷ „To normy prawa administracyjnego rangi ustawy stanowią podstawę prawną do specyficznego odesłania organów administracji publicznej przy wykonywaniu ustawowych zadań w system pozaprawny merytorycznie rozumianej polityki administracyjnej. Odesłanie to ma na celu określenie właśnie przez te organy, na podstawie ich wiedzy fachowej, czyli «umiejętności politycznej», jak najbardziej efektywnego wykonywania zadań określonych ustawą”, I. Niżnik-Dobosz, *Pojęcie, formy i podstawy prawne polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 370-371. Na temat aktu polityki administracyjnej w ogólności zob. J. Korczak, *Akty polityki...*, s. 287-295.

sami dla ukazania interesujących nas problemów zwrócić uwagę na wybór odpowiednich sposobów („narzędzi”) wdrażania celów ustalanych przez ustrojodawcę i ustawodawcę, na co w pewnym sensie administracja publiczna posiada, jako wykonawca, monopol. Jednocześnie przeniesienie optyki na „wyższy poziom” może niejednokrotnie uwypuklić nam to, czego z powołaniem się na same środki działania uchwycić się nie da. Czasami, co nie było jeszcze przedmiotem ustaleń, administracja publiczna decyduje również o samej aktualizacji celu ramowego (ustawowego) i w takim wypadku dopiero od tego momentu stanie się on – w znaczeniu rzeczywistym – jej celem, celem administracyjnym¹⁸.

Przeprowadzone ustalenia mają również doniosłe znaczenie w perspektywie wyzwań XXI w., które dotyczą naszego życia zbiorowego. W tym zakresie da się wskazać wiele, ale najistotniejszy staje się chyba proces zmian klimatycznych. Nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna wobec tego iście fundamentalnego problemu nie może przybierać postawy biernego obserwatora, ale musi wykorzystywać swoje możliwości napędowe i kreacyjne. Rzecz jasna już teraz wiele się w tym temacie dzieje, a perspektywa celów administracyjnych w przyjętym znaczeniu może pozwolić na ukazanie właściwych, legalnych i twórczych poczynań administracji, ale również działań niewskazanych.

¹⁸ Wywołajmy tu konkretny przykład administracyjnego aktu prawnego, który stanie się namacalną emanacją tej kwestii. Chodzi mianowicie o uchwałę Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Dz. Urz. Małop. poz. 787 ze zm. Merytoryczną podstawą dla tej uchwały jest art. 96 pr. o.ś., który wprost (ust. 1) określa cel dla działania sejmiku województwa: „Sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw”. Sam sejmik zdecydował tu nie tylko o środkach, które mają tak zarysowany cel realizować, ale przede wszystkim, przystępując do przygotowania i uchwalenia odpowiednich przepisów, dokonał aktualizacji tego celu, nadając mu od tego momentu przymiot celu operatywnego. Dla tych ustaleń kluczowa jest tu także wypowiedź ustawodawcy „organ może”.

