

Związananie administracji publicznej prawem – w kontekście nauk administracyjnych i nauki organizacji i zarządzania

Związananie administracji publicznej prawem nie jest bytem samoistnym (samodzielnym), lecz poszczególnym, a w zasadzie wiodącym, najistotniejszym przejawem, wynikiem doktryny państwa prawnego. Doktryna ta zrodziła się na gruncie idei francuskiego oświecenia jako ideowy wyraz opozycji do modelu państwa policyjnego.

Termin „państwo policyjne” został sformułowany, jak konstatuje A. Błaś, w nauce administracji i w nauce prawa administracyjnego dla określenia modelu ustroju i funkcjonowania państw epoki przedoświeceniowej, w szczególności XVII- i XVIII-wiecznych monarchii absolutnych, poprzedzających, historycznie rzecz ujmując, model państwa prawnego¹. Można przyjąć, że określenie „państwo policyjne” oznaczało państwo administrujące, państwo prowadzące działalność zwaną *pieczę*, mającą za zadanie bezpośrednio lub pośrednio zaspakajanie potrzeb społecznych. Realizując ową *pieczę*, organy administracji nie ograniczały się wyłącznie do ochrony legalności i formalnych uprawnień jednostki, lecz występowały w roli organizatora społeczeństwa². Jednakże nie zakres zadań stanowi o istocie państwa policyjnego. A. Błaś celnie konstatuje, że „Troska o bezpieczeństwo, ład społeczny i gospodarczy, obrona przed wrogiem to wszakże takie zadania administracji publicznej, które mają charakter uniwersalny, niezależny od typu państwa i okresu historycznego”³. O istocie państwa policyjnego decydują jego ustrój i zasady funkcjonowania. Przede wszystkim władca skupia w swym ręku pełnię władzy, staje się w społecznym odczuciu uosobieniem państwa, podstawowym i naczelnym jego organem, „pierwszym sługą państwa”⁴. M. Zimmermann wska-

* Dr Andrzej Pakuła, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0001-7831-4980.

¹ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 34-35.

² T. Kocowski, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 399.

³ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji...*, s. 131.

⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 20.

zuje na jakże istotną i charakterystyczną, bez mała fundamentalną dla państwa absolutnego (policyjnego) cechę: „[...] jest to system, w którym władze administracyjne nie są skrępowane prawem, na które mogłyby się powołać administrowani; działają one jako reprezentanci woli panującego, jednostronnie i prawnie podlegają tylko wydawanym przez niego przepisom. Przepisy te mają jednak charakter wewnętrzny, na zewnątrz cały aparat hierarchicznie skonstruowany występuje jako jedność, jako organ panującego, reprezentant jego woli i działający w jego zastępstwie – a legitymujący się tym, że panujący i jego organy są najwyższymi i jedynymi strażnikami dobra powszechnego. Jest zatem administracja państwowa w tym okresie organem, który działa swobodnie i twórczo na podstawie swoistych norm prawnych: wiążących jednostronnie, bez kontroli zewnętrznej, w szczególności sądowej”⁵. Administracja państwa policyjnego to w istocie wewnętrzny zarząd państwa, służący sprawowaniu i umacnianiu władzy panującego. Zadania tej administracji nie były określane przez parlament, stanowiły uprawnienia panującego, który swobodnie decydował o ich zakresie i sposobach realizacji⁶.

Opracowanie i wdrożenie idei, doktryny państwa prawnego przynosi zasadniczą zmianę modelu ustroju i funkcjonowania państwa i jego administracji. Dotychczasowi poddani przekształcają się w obywateli, stając się podmiotem władzy już nie państwowej, lecz publicznej. Podstawową kwestię stanowi oparcie ustroju państwa i jego funkcjonowania o podporządkowany konstytucji porządek prawny ustanawiany przez parlament. Dotychczasowa administracja policyjna (państwowa) przekształca się w publiczną, której zadania stają się zadaniami publicznymi, obowiązkami prawnymi, a ich zakres i sposoby realizacji są określone powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym⁷. Dla państwa prawnego charakterystyczną (wiodącą, zasadniczą) jawi się zatem zasada legalności (zgodności z prawem) i prymatu konstytucji.

M. Stahl zwraca uwagę, że „Z zasady legalności działania organów państwa wywodzi się obowiązująca te organy zasada nakazu czynienia tylko tego, na co powołają im prawo [...]”. Innymi słowy, każde działanie organu państwa musi opierać się na wyraźnej, ustawowej, legitymowanej tym samym demokratycznie podstawie kompetencyjnej, a niezawisły sąd, podlegający konstytucji i usta-

⁵ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009 (reprint), s. 57-58.

⁶ A. Błaś, *Zadania administracji...*, s. 137. Na temat państwa policyjnego i jego administracji zob. także: A. Pakuła, *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UWra hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 379-381.

⁷ A. Błaś, *Zadania administracji...*, s. 137.

wom, staje się gwarantem tego, by działania administracji wobec obywatela miały takie ustawowe umocowanie. Tylko ustawa może normować prawa i obowiązki obywateli i upoważniać do przymusowego egzekwowania tych obowiązków⁸. W sferze publicznej, w odróżnieniu od prywatnej, nie ma zastosowania zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Przeciwnie – obowiązuje zasada „co nie jest dozwolone, jest zabronione”.

Samo przyjęcie zasady związywania administracji publicznej prawem nie przesądza jeszcze o jej rzeczywistym wymiarze. J. Zimmermann zauważa, że „[...] nie ma działań administracji, które nie byłyby określone przez prawo, i że każda czynność administracji publicznej powinna mieć swoją podstawę prawną, jednak podstawa ta może być różnie sformułowana. Ustawodawca powinien dbać o takie formułowanie podstaw działań administracji, żeby zapewnić działaniom odpowiednią elastyczność, możliwość bieżącego reagowania na zmieniające się warunki faktyczne i społeczne”⁹. Podobne stanowisko zajmuje J. Bukowska, wskazując, że „[...] trudno się spodziewać, że każda forma aktywności administracji będzie w jednakowym stopniu skonkretyzowana w przepisach prawa. [...] Nie każda jednak forma aktywności administracji wymaga wysokiego sformalizowania, w którym przepis prawa w zasadzie determinuje każdą czynność podejmowaną przez organ”¹⁰.

Zdaniem J. Langa rzeczywisty wymiar związywania administracji publicznej prawem zależy od takich czynników, jak sfera, rodzaj i forma działania administracji publicznej. Administracja ma więcej swobody w obszarze działań wewnętrznych, „[...] na ogół samodzielnie organizuje wykonanie zadań społecznych i gospodarczych przez inne organy państwowe; ustala wewnętrzne zasady organizacji jednostek organizacyjnych [...]”. Organizując tę działalność, administracja podejmuje także wiele czynności o charakterze kierowniczym, kontrolnym i ustalającym [...] w wielu przypadkach podstawą tych aktów jest władztwo organizacyjne [...]”¹¹. W przypadku drugiego czynnika determinującego, dającego możliwość rozróżniania działań prawnych i faktycznych, J. Lang konstatuje, że te drugie są związane prawem stosunkowo luźno. „Wymaga się jedynie, aby były one oparte na jakiejś podstawie prawnej, np. na ogólnej normie kompetencyjnej. [...] Inaczej przedstawia się problem działań o charakterze prawnym.

⁸ M. Stahl, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 140.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 42.

¹⁰ J. Bukowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] Z. Cieślak (red.), *Nauk administracji*, Warszawa 2017, s. 86.

¹¹ J. Lang, *Pojęcie administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 19.

Są one z zasady dość ściśle zdeterminowane przez prawo, aczkolwiek stopień ich związania nie jest jednakowy. Najściślej określone są te działania, które zmieniają sytuację prawną indywidualnie określonych podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji¹². Odnośnie do formy działania J. Lang stwierdza, że „Działania przybierające formę aktów administracyjnych (indywidualnych), aktów normatywnych (ogólnych), a także działania prowadzone w ramach procedur regulujących wykonywanie wynikających z wyżej wymienionych aktów obowiązków albo kontrolę ich przestrzegania są na ogół bardziej zdeterminowane aniżeli działania podejmowane przez administrację w innych formach, właściwych dla działań materialno-technicznych lub społeczno-organizatorskich”¹³.

Rozpatrując kontekst prawny wyróżniania administracji publicznej, J. Boć określa ją mianem organizacji formalnej i podkreśla, że „[...] element sformalizowania jest administracji potrzebny niezbędnie. Bez niego, zwłaszcza w czasach współczesnych, nie mogłaby administracja utrzymać się w całości ani też nie mogłaby powtarzalnie realizować postawionych przed nią celów”¹⁴. Użyte przez J. Bocię określenia dają asumpt do wykorzystania stosownego dorobku nauki organizacji i zarządzania, jako że są to jedne z podstawowych terminów tej dyscypliny naukowej.

Formalizowanie (formalizacja) to proces utrwalania za pomocą zarejestrowanych na piśmie wzorców działania (zwanym przepisami organizacyjnymi) celów i struktury organizacyjnej danej organizacji¹⁵, ale także jej cele i przedmiot działania oraz sposoby realizacji zadań, zachowania organizacyjne członków czy relacje z otoczeniem. W wyniku tego procesu powstaje organizacja formalna, tj. „Ogół zarejestrowanych wzorców działania obowiązujących w danej organizacji”¹⁶. Organizacja formalna nie jest zatem bytem rzeczywistym, lecz modelem normatywnym. Odnosząc te ustalenia do administracji publicznej, nie jest chyba trudno zauważyć, że formalizacja to odpowiednik związania administracji prawem, zaś jej organizacja formalna to jej model prawno-normatywny, obejmujący tak sferę zewnętrzną, jak i sferę wewnętrzną.

Istotny aspekt procesu formalizacji stanowi stopień sformalizowania, tzn. stopień, „[...] w jakim cele i powiązania organizacyjne są utrwalone przez przepisy [...]”, mierzonego za pomocą liczby, szczegółowości i rygorystyczno-

¹² *Ibidem*, s. 20. O naturze działań prawnych i faktycznych zob. także A. Błaś, *Zadania administracji..., passim*.

¹³ J. Lang, *op. cit.*, s. 20.

¹⁴ J. Boć, *Konteksty wyróżniania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji..., s. 24*.

¹⁵ J. Kurnal (red.), *Teoria organizacji i zarządzania*, Warszawa 1979, s. 125. Także: A. Pakuła, *Formalizacja organizacji*, [w:] A. Chrisidu-Budnik et al., *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 334.

¹⁶ J. Kurnal (red.), *op. cit.*, s. 127; także: A. Pakuła, *Formalizacja..., s. 335*.

ści przepisów¹⁷. Stopień sformalizowania wyznacza obszar swobody zachowań i działań członków organizacji. Pozostaje on w określonym związku ze stopniem zorganizowania i w konsekwencji ze stopniem sprawności i powodzeniem organizacji. Oznacza to, że tylko do pewnego poziomu wzrost stopnia sformalizowania powoduje wzrost stopnia zorganizowania, zaś po przekroczeniu tego poziomu (zwanego optimum formalizacji) dalszy wzrost stopnia sformalizowania wywołuje skutki odwrotne, „[...] przy czym dla każdej instytucji istnieje pewien optymalny stopień sformalizowania”¹⁸.

Przekroczenie optimum stopnia sformalizowania, zwanego przeformalizowaniem (zbyt duża liczba przepisów, nadmierna ich szczegółowość czy rygorystyczność), objawia się nadmiernym usztywnieniem, nadmiernym ujednoliceniem działań, obniżeniem zdolności kreacyjnych, zwiększeniem podatności na stosowanie przepisów w oderwaniu od celów i treści zadań, obniżeniem zdolności do rzeczywistego poznania treści obowiązujących przepisów.

Nieosiągnięcie natomiast optimum formalizacji (stan niedoformalizowania) prowadzi z kolei do zbyt dużej dowolności wyboru sposobów działania (często jeśli nie sprzecznych, to nie zawsze w pełni zgodnych z celami organizacji), niskiego poziomu ich przewidywalności i jednolitości.

Zagrożeniem dla prawidłowości procesu formalizacji jest także niska jakość samych przepisów, objawiająca się w ich niejasności, wieloznaczności stosowanych sformułowań, lukach i sprzecznościach między przepisami, nieaktualnością, co w sumie utrudnia ich należyte zrozumienie i stosowanie, a w skrajnych przypadkach nawet bezczynność.

Stopni sformalizowania nie należy ustalać arbitralnie, lecz w drodze analizy czynnikowej (analizy determinujących ją czynników). B. Wawrzyniak wskazuje, że do najistotniejszych należą charakter i rodzaj celów danej organizacji, jej sposób zorganizowania, ilość jakości zasobów, którymi dysponuje organizacja, charakter relacji z otoczeniem¹⁹. Autor ten zauważa, że podwyższaniu stopnia formalizacji sprzyjają m.in. wysoka cenność i złożoność celów organizacji, duża liczebność członków organizacji, wysoki stopień podziału zadań i wzajemnych pomiędzy nimi zależności, wysoki stopień scentralizowania organizacji, dyrektywny styl kierowania, niskie kwalifikacje członków organizacji, niski poziom integracji organizacyjnej, zasobów niezbędnych do realizacji celów organizacji, wysoki stopień uzależnienia danej organizacji od jej otoczenia²⁰.

¹⁷ J. Kurnal (red.), *op. cit.*, s. 128.

¹⁸ M. Bielski, *Formalna i rzeczywista struktura organizacyjna*, Warszawa 1973, s. 41.

¹⁹ B. Wawrzyniak, *Organizacja formalna zakładu pracy*, Warszawa 1972, rozdz. II, *passim*.

²⁰ *Ibidem*.

Koncepcję czynnikową można, jak sądzę, zastosować do określenia stopnia związania administracji publicznej prawem. W pierwszej kolejności należy bez wątpienia uwzględnić determinanty wskazane przez J. Langa, następnie uzupełnić je o czynniki określone przez B. Wawrzyniaka. Zwrócić uwagę należy przede wszystkim na rzadkość zasobów niezbędnych administracji do realizacji jej celów, zadań oraz cenność tychże.

Takim rzadkim zasobem są bez wątpienia finanse publiczne. Gospodarowanie nimi powinno być zatem określone precyzyjnymi przepisami (być na wysokim stopniu formalizacji), ograniczającymi do niezbędnego minimum swobodę stosownych organów i innych podmiotów administrujących w tym zakresie.

Do niewątpliwie bardzo cennych (ważkich) zadań należy ochrona bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałanie zagrożeniom. Właściwe organy wyposażone są w odpowiednie narzędzia służące pozyskiwaniu stosownych informacji, w tym nowoczesne technologie informatyczne. Stosowanie tych ostatnich wiąże się z reguły, a właściwe zawsze, z naruszeniem takich konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, jak tajemnica korespondencji, prywatność, wizerunek. Należy zatem podkreślić, że wszelkie działania w tym obszarze powinny być w wysokim stopniu sformalizowane. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego powinno być realne, oparte na co najmniej wysoce uprawdopodobnionych przesłankach, sygnałach pochodzących z co najmniej kilku niezależnych od siebie wiarygodnych źródeł, nie zaś jedynie potencjalne (potencjalnie każdy pociąg może się wykoleić, a każdy przedsiębiorca może być oszustem podatkowym).

Jest jednak kryterium, które w demokratycznym państwie prawnym ma status najistotniejszego i podstawowego, także dla wyznaczania żądanego wymiaru związania administracji publicznej prawem (formalizacji administracji publicznej). Tym kryterium jest interes publiczny²¹.

²¹ Na temat interesu publicznego zob. m.in. A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 169-180.