

Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji

Abstrakt

Ukazanie wpływu partii politycznych na działanie administracji publicznej jest celem tego artykułu. Omówione są kolejno: europejskie i amerykańskie koncepcje polityki administracyjnej, pluralizm polityczny, rządy większości („tyrania większości”), negatywny wpływ partii na działanie służby cywilnej, a także likwidacja instytucji prawnej kontroli nad rządzącą partią.

Słowa kluczowe

administracja, partie polityczne, polityka, demokracja, pluralizm, państwo, służba cywilna

1. W często powoływanym w piśmiennictwie artykule opublikowanym kilkanaście lat temu Adam Błaś podjął temat odchodzenia w praktyce działania administracji publicznej od zasad państwa prawa i zmierzania w kierunku niedemokratycznym¹. Punktem wyjścia rozważań była zdecydowana afirmacja zasady trójpodziału władzy publicznej i wynikające z niej konstytucyjne ograniczenia rozszerzania prerogatyw władzy wykonawczej, mogące prowadzić do jej autonomizacji. Wśród wielu przejawów świadczących o odwróceniu od państwa prawnego i ewolucji w kierunku państwa neopolicyjnego wskazane zostało „realizowanie przez organy administracji rządowej i administracji samorządowej bezpośrednio programów partii politycznych [...]” oraz „budowanie struktury organizacyjnej administracji publicznej nie ze względu na wykonanie obowiązku realizowania określonych zadań publicznych, lecz ze względu na umocnienie władzy politycznej partii politycznej, która wygrała wybory do organów stanowiących i kolegialnych organów wykonawczych”². Trafnie w artykule zostało podkreślone, iż kumulacja symptomów przekraczania ograniczeń konstytucyjnych może stanowić poważny problem, pojawia się zagrożenie dla konstytucyjnego bytu administracji publicznej „i w niezauważalny sposób administracja publiczna przekształca państwo prawa w państwo policyjne”³.

2. Zjawisko krytycznie analizowane w artykule usytuowane jest w obszarze badań, który z metodologicznego punktu widzenia jest określany jako relacja administracji

¹ A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik [et. al.] (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 47 i n.

² *Ibidem*, s. 52.

³ *Ibidem*, s. 53.

i polityki; samą tę relację interpretuje się, przyjmując założenie o odrębności obu tych sfer życia publicznego lub o ich nieuniknionym związku⁴. Dyskurs teoretyczny znalazł odzwierciedlenie w dwóch koncepcjach, które wywarły wpływ nie tylko na kierunki badań, ale także na konstrukcję programów dydaktycznych realizowanych na uniwersyteckich wydziałach prawa i administracji lub na wydziałach (w instytutach) nauk politycznych. Koncepcje te można z pewnym uproszczeniem określić jako podejście europejskie i podejście amerykańskie; ich istotą są różnice w pojmowaniu polityki w jej relacji do administracji. Rzecz jest znana, lecz wspominam o tym dlatego, że stanowi punkt wyjścia i kontekst dla charakterystyki roli partii politycznych w funkcjonowaniu państwa i wynikających z tego przekształceniach administracji publicznej. W tym sensie jest to przedmiot badań nauki administracji – zwłaszcza w kontekście racjonalizacji lub zagrożeń (destrukcji), jakie przekształcenia te mogą spowodować.

3. Podejście europejskie ma charakter immanentny; odnosi się do administracji publicznej prawnie zdeterminowanej. Polityka administracji (tradycyjnie nazywana polityką administracyjną) pojawia się jako sposób odkrycia i wykorzystania w działaniu administracji uwarunkowań i możliwości wynikających nie z regulacji prawnej, lecz z właściwości środowiska gospodarczego, społecznego, poziomu kultury – czyli realiów życia w danym miejscu i czasie. Polityka administracji ma więc charakter wtórny; fenomen prawa administracyjnego w Europie wyprzedził znacznie i zdominował refleksję poznawczą o działaniu administracji. Ale właśnie przedmiot polityki (znajomość celów, jakie należało stawiać przed administracją, trafny wybór środków i sposobów ich osiągnięcia, ocenę rezultatów) przesądził o tym, że pojmowano ją jako wiedzę o ulepszaniu administracji rzeczywistej, zarazem przesądził o jej metodologicznej odrębności od nauki prawa administracyjnego. Tak więc polityka tak pojmowana jest immanentnym składnikiem administracji – wyodrębnianym, lecz nie separowanym. Jest to przede wszystkim polityka realizacji przez administrację zadań publicznych.

Podejście amerykańskie koncentruje się na analizie mechanizmu władzy, nie zaś analizie roli i działania administracji w państwie. W języku tej koncepcji nie pojawia się pojęcie polityki administracyjnej; mechanizm władzy opiera się na zasadzie rozdziału kompetencji stanowiących (politycznych) i kompetencji wykonawczych (administracyjnych). Władza polityczna i władza administracyjna różnią się naturą legitymacji oraz sposobem działania: konstytucyjna pozycja organów administracji ma charakter pochodny, podejmują one działania wykonawcze, w imieniu rządu. Autorzy amerykańscy, postulując jak najbardziej przejrzyste rozgraniczenie polityki i administracji zdawali so-

⁴ Z obszernej literatury można wybrać tytułem przykładu ujęcia ogólne, syntetyczne tego problemu: A. Antoszewski, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999, s. 55 i n.; B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 17 i n.

bie sprawę, że podział rozłączny i zupełny w praktyce nie jest możliwy, można jedynie dążyć do ścisłego przestrzegania zakresów działania instytucji politycznych i urzędów⁵. Koncepcja ta w toku kolejnych relatywizacji stała się podstawą rozwiązań ustrojowych, chroniących organy wykonawcze przed doraźnymi, koniunkturalnymi wpływami partii politycznych; w postaci absolutyzowanej (rozdział zupełny i rozłączny) posłużyła jako punkt wyjścia do kwestionowania rozdziału dychotomicznego i ukazywania licznych i nieuniknionych związków między polityką i administracją. Badanie tych zależności niepomiarowo rozszerzyło zakres analizy mechanizmów współczesnego państwa, ukazując realny układ stosunków między władzą ustawodawczą (polityczną) i władzą wykonawczą; w następstwie zostały dostrzeżone deformacje zasady podziału władz w jej klasycznej wersji w różnych ustrojach państwowych. Ostatecznie zostało zaaprobowane dwojake rozumienie polityki: jako procesu wdrażania programów politycznych do działań administracji oraz jako wpływania partii politycznych na obsadzanie stanowisk w administracji publicznej⁶.

Wygrane w systemie demokratycznym wybory dają partii możliwości upolitycznienia administracji co najmniej dwojako: obsadzając partyjnymi działaczami stanowiska o statusie politycznym (np. ministrowie i członkowie politycznych gabinetów ministrów – czyli centra decyzyjne) oraz (w sprzyjających warunkach) zawłaszczając apolityczną z zasady służbę cywilną, obniżając jej status oparty na standardach wysokich kwalifikacji i stabilizacji zawodowej, dającej pewność zatrudnienia. Te cechy służby cywilnej, od czasu upowszechnienia modelu M. Webera, otwierały drogę do częstego utożsamiania administracji z biurokracją, w której dostrzegano niekiedy silny czynnik uczestniczący w tworzeniu decyzji politycznych, a także w określaniu sposobów ich realizacji. Powstawała w tej sferze styku z polityką swoista mutacja interesów publicznych; dążenie do rozgraniczenia polityki i administracji potwierdza nieuniknione ich powiązanie, a zarazem konieczność identyfikacji wynikających z nich konsekwencji – stosownie do porządku prawnego państwa⁷.

4. Partie polityczne są instytucjonalnym wyrazem wolności zrzeszania się, zapewniają wszystkim obywatelom (większości plus mniejszości) prawa niezbędne do uczestniczenia w życiu publicznym w warunkach demokracji⁸. Jej istotą jest pluralizm, którego podstawą, poza zasadą wolności zrzeszania, jest m.in. zasada wolności słowa i druku

⁵ A. W. Jabłoński, *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *op. cit.*, s. 76.

⁶ *Ibidem*; B. Kudrycka, *op. cit.*, s. 18, 20.

⁷ J. Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They do It*, New York 1989, s. ix i n. oraz 48 i n. Współczesne teorie biurokracji omówione są w studiach [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *op. cit.*, s. 32 i n.

⁸ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 52. Georges Burdeau pisze: „Współczesna demokracja jest reprezentatywna. Referendum lub inicjatywa ludowa nie są w stanie zrównoważyć znaczenia wyborów jako sposobu poznania woli ludu. Tak więc zgromadzenie reprezentantów daje atrybut władzy tej woli, z której się wywodzi. System władzy otwartej implikuje nie tylko wybory, ale też

nie krępowanej cenzurą czy represją karną oraz zasada konkurencyjności partii w sferze publicznej, w której partia opozycyjna, zgodnie z zasadą równości partii politycznych wobec prawa, mogłaby reprezentować zróżnicowane poglądy, interesy na płaszczyźnie racjonalnej dyskusji merytorycznej⁹. Rządy większości i respektowanie praw mniejszości jest kluczowym problemem urzeczywistniania idei demokracji w życiu politycznym, problemem dostrzeganym od dawna. Terminem „tyrania większości” posłużył się Alexis de Tocqueville. „Maksymę, która głosi, że większość ma prawo czynić w sferze rządzenia krajem wszystko, co zechce, uważam za bezbożną i godną pogardy, a jednak przyznaję, że wszelka władza powinna wywodzić się z woli większości. Czy pozostaję w sprzeczności z sobą samym?”. To zdanie A. de Tocqueville’a jest wyrazem bezradności, obawia się on nie słabości demokracji w Stanach Zjednoczonych, lecz jej potęgi. Jedyne zabezpieczenia, na które można liczyć, to poczucie sprawiedliwości – to, którym kieruje się sąd przysięgłych. „Kiedy więc ktoś odmawia posłuszeństwa niesprawiedliwemu prawu, nie odmawia wcale większości prawa do rządzenia. Odwołuje się jedynie od suwerenności ludu do suwerenności rodzaju ludzkiego”¹⁰.

Współcześnie poczucie zagrożenia tyranią większości nie tylko nie słabnie, lecz jest wzmacniane dramatycznymi doświadczeniami ostatniej wojny światowej. Rządy większości wymagają ograniczeń, gdyż mogą stanowić zagrożenie dla instytucji ustrojowych i dla demokracji. „Nie można zapominać, że niektóre państwa totalitarne powstały przy wykorzystaniu mechanizmów demokratycznych i dopiero po przejęciu i ustabilizowaniu w oparciu o nie władzy wąskiej elity (wodza) zaczęto obalać instytucje demokratyczne. Przykładem może być III Rzesza. Nawet jednak i w skali lokalnej brak ograniczeń dla podejmowania decyzji przez większość może przyczynić się do poważnych naruszeń obowiązującego w danym państwie prawa”¹¹.

5. W ujęciu G. Sartori użyte przez A. Tocqueville’a wyrażenie „tyrania większości” ma m.in. sens społeczny. Niesie ono groźbę duchowej tyranii, czyli „skrajnego, przytłaczającego konformizmu społecznego”. Większość jest przeciwstawiana wolności jednostki lub jej niezależności intelektualnej, gdyż jej celem jest „zawładnięcie duszą”. G. Sartori

wybory wolne, w toku których wszystkie poglądy zostaną poddane ocenie głosujących. To zakłada również zderzenie pluralizmu partii”, G. Burdeau, *La démocratie*, Paris 1956, s. 143.

⁹ M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 14 i n.

¹⁰ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 191. „Nie sądzę, by w naturze rządów demokratycznych leżał brak siły czy środków działania. Przeciwnie, myślę, że gubi je najczęściej nadużycie swej siły i złe używanie środków. Anarchia wynika prawie zawsze z tyranii władzy demokratycznej lub jej nieudolności, ale nie z jej słabości” (s. 199).

¹¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 291. Autor przytacza pogląd E. Zwierchowskiego, iż „w liberalno-demokratycznym systemie parlamentarnym opozycja nie jest przypadkowym związkiem niezadowolonych z rządu i dążących do jego zmiany, lecz integralnym elementem procesu tworzenia woli państwowej, tak samo nieodzownym jak rząd i tworzące go partie polityczne”, s. 332.

przytacza pogląd Johna Stuarta Milla: „potrzebna jest także ochrona przed tyranią panującej opinii i nastroju; przed skłonnością społeczeństwa do narzucania [...] swoich własnych idei i praktyk [...] tym, którzy się z nimi nie godzą; [...] do zmuszania wszystkich charakterów, aby się kształtowały na jego modłę”¹². Zjawisko to, pisze G. Sartori, jest wcześniejsze, nie wiąże się bezpośrednio z demokracją (przykładem jest tyrania wspólnot małowładczych wobec wszelkich indywidualności lub odmienności). Ale ta postać tyranii budzi niepokój, gdyż tendencja do narzucania konformizmu „znajduje zasadę legitymizującą w zasadzie większości”¹³.

Większość jest budowana w rywalizacji partii politycznych. Odmiennie jednak od rywalizacji producentów w sferze gospodarczej, rywalizacja partii wymyka się spod kontroli wyborcy, gdyż „towary polityczne nie są namacalne i niełatwo je oszacować”. Co więcej, rywalizacja polityczna nie podlega kontroli prawnej. Oszuści w transakcjach handlowych mogą być postawieni przed sądem, oszuści polityczni uprawiający demagogię są bezkarni. Demagogiczna, inflacyjna rywalizacja nie jest przedmiotem jakiegokolwiek mechanizmu sankcjonującego. G. Sartori pisze, iż demagog usiłuje zrobić ze wszystkich głupców; przeciwdziałanie może polegać jedynie na tym, aby społeczeństwo nie dawało się ogłupiać i potrafiło stworzyć wokół politycznego oszusta próżnię wiarygodności. Sukcesem byłoby stworzenie w tym względzie sytuacji optymalnej¹⁴.

Przejawem demagogii jest twierdzenie, że „w demokracji prawem jest to, co postanowi większość”. Demokratycznie wyłoniona większość nie ma moralnego prawa, aby robić to, co jej się podoba. F.A. von Hayek podkreśla, że nie ma moralnego usprawiedliwienia dla większości, „która przyznaje swoim członkom przywileje, ustanawiając dyskryminujące reguły”. Istnieje wyraźna potrzeba wbudowania w mechanizm państwa demokratycznego gwarancji wolności jednostki oraz zasad, które akceptują także mniejszość. Trudno przyjąć pogląd, że wszyscy powinni kierować się zdaniem większości, podobnie trudno uznać, że społeczeństwo funkcjonuje naprawdę zespołowo, gdy dostosowuje się do standardów większości. Jest to „w istocie odwróceniem zasady rozwoju cywilizacji” i oznaczałoby stagnację, jeśli nie upadek cywilizacji, pisze F.A. von Hayek. Doświadczenie społeczeństwa rodzi się z doświadczeń jednostek – rozwój polega na tym, że nieliczni przekonują wielu¹⁵.

6. Upartyjnienie administracji jest zjawiskiem dostrzegalnym w praktyce politycznej w ramach obowiązującego prawa, może jednak przejawiać się również w postaci skrajnej, niezgodnej z porządkiem prawnym, a także z utrwalonymi w kulturze prawnej danego państwa standardami. Upartyjnienie jest określane w nauce administracji jako

¹² G. Sartori, *op. cit.*, s. 172.

¹³ *Ibidem*, s. 174.

¹⁴ *Ibidem*, s. 110. Por. M. Bartoszewicz, *op. cit.*, s. 34 i n.

¹⁵ F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 116 i n.

patologia wówczas, gdy nie znajduje uzasadnienia w celach, funkcjach, a także strukturach administracji publicznej. „Partyjność przenika sposoby powoływania organów i kreacji urzędników [...] scentralizowanie układu partyjnego dostaje się (nierzadko przy niezmienionych układach osobowych) do układu administracji publicznej. Samorząd terytorialny zaś ewoluuje w kierunku samorządu partyjno-terytorialnego”, pisze w podręczniku J. Boć¹⁶. Przejawem partyjności państwa są partyjni funkcjonariusze administracji publicznej. Rozległa skala tego zjawiska powinna zostać ustawowo ograniczona – „nawet gdybyśmy mieli przyznać, iż pełny system demokratyczny nie musi z takich ograniczeń korzystać”. Przecięcie sieci powiązań partyjnych między partiami a państwem uzdrowiłoby państwo i samorządy terytorialne – konieczne jest bowiem wzmocnienie apolitycznej służby cywilnej i ograniczenie korupcji politycznej. „Obowiązujące w Polsce przepisy nie zakazują funkcjonariuszom państwowym przynależności partyjnej w ogóle, lecz wprowadzają jedynie ograniczenie czasowe na okres pełnienia służby lub funkcji. Państwo nie powinno być państwem partii”. Przynależność partyjna jest faktycznym zaprzeczeniem neutralności politycznej, której wymaga się od funkcjonariuszy demokratycznego państwa¹⁷.

Prawnie określone merytoryczne kryteria zatrudniania i awansowania ograniczają dążenia partii politycznych do wymuszania na administracji publicznej większych zmian personalnych. Funkcjonujące w różnych krajach systemy patronażu są w krajach zachodnich z reguły traktowane jako przejawy korupcji i złej gospodarki kadrami¹⁸. Natomiast w krajach postkolonialnych, mimo silnego wpływu byłych metropolii, powstały pozamerytoryczne mechanizmy zatrudniania i awansowania pracowników administracji publicznej – nie tylko na wyższych stanowiskach, lecz także na niższych stanowiskach wykonawczo-technicznych. „Zjawiska te są zwykle usprawiedliwiane dążeniami do zachowania narodowej jedności [...] i do społecznej mobilizacji niezbędnej do uruchomienia procesów rozwoju gospodarczego”. Ważnym atrybutem dobrego urzędnika jest lojalność jednostek wobec narodowych ideologii i aktualnego reżimu politycznego – nie zaś jego kompetencje merytoryczne potwierdzone fachowymi dyplomami. Lojalność mają zapewnić czystki personalne prowadzone na podstawie specjalnych zaostrzonych przepisów. Swoistym przejawem braku zaufania do fachowej służby cywilnej jest ograniczanie roli administracji publicznej do technicznego zarządzania sektorem publicznym i realizowanie zamierzeń narzuconych przez rządzące partie polityczne. W wielu krajach rozwijających się partyjna kontrola nad administracją publiczną bywa traktowana jako wyjściowy warunek powodzenia zasadniczych zmian społecznych i gospodar-

¹⁶ J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 294.

¹⁷ *Ibidem*, s. 295. Por. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 28 i n. oraz 54 i n.

¹⁸ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 246.

czych; tym samym zostają odrzucone zasady i standardy przyjmowane jako oczywiste w krajach zachodnich, jak np. merytoryczne kryteria zatrudniania personelu¹⁹.

7. Podstawą demokratycznego systemu władzy są mechanizmy kontroli rządzących. „Bez podziału władz, który towarzyszy zwykle demokracji, wszelka ochrona jest fikcją, bo państwo jest sędzią we własnej sprawie”²⁰. Zagrożenia dla praw jednostek i mniejszości pojawiają się wówczas, gdy rządząca większość manipuluje prawami politycznymi, aby zapewnić sobie powtórny wybór. Ustawy, które zapewniają ochronę przed władzą wykonawczą, stają się iluzoryczne, jeśli większość parlamentarna może i zechce je w sposób koniunkturalny zmieniać. Uchylenie zasady podziału władzy, ograniczenie kompetencji trybunału konstytucyjnego lub jego likwidacja może oznaczać istnienie władzy autorytarnej, skupionej w kierownictwie rządzącej partii politycznej²¹. Jest to sytuacja, w której demokratyczne państwo prawa przekształciło się w państwo partii.

Rządy prawa wymagają, żeby władza wykonawcza była związana przepisami, które określają warunki, w jakich może ona posłużyć się przymusem i w jakiej skali. „Jedynym sposobem, w jaki można to zagwarantować, jest podporządkowanie kontroli sądowej wszystkich jej działań tego rodzaju”²².

Democratic state of the party as the subject of research of the administrative science

Abstract

Portraying the influence of the political party for the functioning of public administration is a purpose of the article. They are discussed in sequence: European and American concepts of the administrative policy, the political pluralism, the rules of the majority (tyranny of the majority), adverse impact of the political party for function of the civil service as well as the liquidation of the democratic institution of the legal control over the ruling party.

Keywords

administration, political parties, policy, democracy, pluralism, state, civil service.

Wykaz literatury

- Antoszewski A., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004

¹⁹ *Ibidem*, s. 247.

²⁰ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 127.

²¹ *Ibidem*, s. 129.

²² F.A. von Hayek, *op. cit.*, s. 213.

- Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006
- Błaś A., *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik [et al.] (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Burdeau G., *La démocratie*, Paris 1956
- Hayek F.A. von, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2006
- Jabłoński A.W., *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, [w:] A. Ferrens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011
- Peters Guy B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976
- Wilson J.Q., *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They do It*, New York 1989