

## Istota „cywilizacji administracji publicznej” z perspektywy modyfikowalnego prawa administracyjnego

### Abstrakt

Przedmiotem rozważań autora jest problematyka administracji publicznej postrzegana z perspektywy nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. W opracowaniu wskazano na takie zagadnienia i problemy, jak np. punkt krytyczny sprawności organizacyjnej administracji publicznej, pojęcie cywilizacji administracji publicznej czy modyfikowanie prawa administracyjnego. Rozważania kończą postulaty wobec sfery polityki i legislacji.

### Słowa kluczowe

punkt krytyczny sprawności organizacyjnej administracji publicznej, cywilizacja administracji publicznej, modyfikowanie prawa administracyjnego.

### Odniesienie do Postaci Profesora Jana Jeżewskiego i wstępne zagajenie problemowe

Zainteresowania naukowe Prof. dr. hab. Jana Jeżewskiego i Jego doniosły dorobek doktrynalny zakotwiczone jest w obszarze nauki prawa administracyjnego a także – i w pewnych proporcjach – w obrębie nauki administracji<sup>1</sup> oraz w historii administracji, a także historii nauki prawa administracyjnego. Odwołując się do tych przestrzeni naukowego poznania dostojnego Jubilata, pragnę podzielić się z Nim kilkoma refleksjami z zakresu najszerzej pojmowanych nauk prawn-administracyjnych.

Jubilat – Profesor Jan Jeżewski – to podziwiany w środowisku świata nauki Wybitny Naukowiec, Człowiek Najwyższej Kultury i zarazem nienagannych Manier, obdarzony wszechstronnymi zainteresowaniami z wielu dziedzin życia i nauki. W tym także – co z przyjemnością stwierdzam, jako krakowianin z urodzenia, tożsamości wewnętrznej i przekonania – w odniesieniu do historii Galicji i Lodomerii, o czym miałem możliwość przekonać się w wyniku naszych rozmów, którymi zostałem wielokrotnie i po przyjacielsku szczerze obdarzony i niezmiernie zaszczycony.

Powszechnie znany jest ujmujący, przyjazny i bezpośredni stosunek Profesora Jana Jeżewskiego do przedstawicieli nauki wszystkich pokoleń. Okoliczność ta uprawnia do stwierdzenia, że *Monsieur Prof. Jan Jeżewski possède de si agréables manières, qu'il lui est facile de se faire des amis*, czyli obdarzony jest tak gładkimi manierami, że łatwo jest go lubić.

---

<sup>1</sup> Zob. J. Jeżewski, *Rozdziały IX i XIII*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013.

Jest tym samym Profesor Jan Jeżewski szafarzem podmiotowej sprawiedliwości międzypokoleniowej w nauce i jej propagatorem.

W płaszczyźnie temporalnej charakterystyka podejmowanych przez Profesora Jeżewskiego problemów badawczych obejmuje zarówno współczesne prawo administracyjne, jak i wątki historyczno-prawne, dotyczące funkcjonowania administracji publicznej, charakteryzując m.in. ewolucję ustroju i model administracji publicznej we Francji<sup>2</sup> czy reformę decentralistyczną z 1982 r.<sup>3</sup> Profesor Jeżewski koncentruje się wokół zagadnień dotyczących francuskiego prawa administracyjnego ustrojowego, nawiązując i twórczo kontynuując rozważania naukowe w obszarze dawnych zainteresowań naukowych Profesora Jerzego Stefana Władysława Langroda<sup>4</sup>, czyli Luminarza nauki, o którym kiedyś Profesor Jerzy Mond (Université de Paris II) napisał wzruszająco: „Profesor symbol elity prawdziwej, rozumu, wiedzy i charakteru [...]”<sup>5</sup>.

Jest jednocześnie Czcigodny Jubilat orędownikiem klasycznego a uprawianego w przeszłości przez Profesora Langroda kanonu podręcznikowego systematyzowania prawa administracyjnego w układzie wielowymiarowej prezentacji zagadnień tej gałęzi prawa<sup>6</sup>.

Zainteresowania Jubilata rozwiązaniami francuskimi są uzasadnione inspiracyjną rolą francuskiego prawa administracyjnego i jego wysokim poziomem, na co zwracano uwagę jeszcze w okresie międzywojennym. Tak np. Profesor Bohdan Wasiutyński uznał, że: „Francja zajmuje pierwsze miejsce w rozwoju prawa administracyjnego”<sup>7</sup>, a francuskie prawo administracyjne jest „wzorowe”<sup>8</sup>. Autor ten, argumentując swoje stanowisko dla tamtego okresu rozwoju prawodawstwa i myśli prawniczej, wskazywał, że we Francji oddzielono prawo administracyjne od prawa prywatnego, ukształtowano odrębne sądownictwo administracyjne, odrębną procedurę sądową, zbudowano własną aparaturę pojęciową dla pojęć prawnych, a dorobek Rewolucji Francuskiej (w języku francuskim nazywana jednowyrazowo i pisana z dużej litery: „Révolution”)<sup>9</sup> zakazał wtrącania się sądom w sprawy administracji. Profesor Wasiutyński stwierdzał m.in. „Rewolucja wynosi na szczyt władzę wykonawczą i odznacza się [...] nieufnością do sądów. Wprowadza ona zasadę niewtrącania się sądów do administracji. Nie wolno na przykład sądom pociągnąć do odpowiedzialności urzędników defraudantów bez zgody

<sup>2</sup> J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 176-195.

<sup>3</sup> Zob.: J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna...*, s. 15, 88, 178; J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995, s. 127-168.

<sup>4</sup> J.S. Langrod, *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947.

<sup>5</sup> J.H. Mond, *Profesor Jerzy Stefan Langrod (20 IX 1903 – 24 XII 1990)*, maszynopis, s. 2 [wł. autora].

<sup>6</sup> J. Jeżewski, *Dystans i perspektywa. Podejście porównawcze jako element metody badawczej Jerzego Stefana Langroda*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 650.

<sup>7</sup> B. Wasiutyński, [w:] *Samorząd. Notatki z wykładów prof. Wasiutyńskiego. Teoria Samorządu. Ustrój samorządowy Anglii i Francji*, Nakładem Koła Prawników i Ekonomistów. Stow. Stud. Uniwersytetu Poznańskiego, Poznań 1924 r. [uwaga P. D.: rękopis przejrany przez B. Wasiutyńskiego – informacja wydawcy zamieszczona w książce], s. 65.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 66.

<sup>9</sup> Tak J. Jeżewski. Zob.: J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna ...*, s. 70.

ich władzy”. W późniejszym okresie „sądownictwo, choć pod inną postacią, uzyskuje głos decydujący”<sup>10</sup>.

Nawiązując do tych przemian, dr Józef Hołda podnosił, że prawodawca francuski „[...] stwarza organy sądowe na terenie administracji – sądy administracyjne”<sup>11</sup> dla ochrony obywatela przed samowolą władz administracyjnych, któremu wcześniej brakowało ochrony sądowej. Dzięki temu administracja publiczna otrzymała „wszystkie atrybuty potrzebne do zorganizowania własnego świata prawnego i wydawania zarządzeń, przymusowego ich wykonania oraz własną jurysdykcję”<sup>12</sup>, co spowodowało wyodrębnienie własnego porządku administracyjnego. We Francji administracja publiczna ulegała okresowym zmianom, co determinowane było założeniami państwa liberalnego, następnie państwa interwencjonizmu aż po państwo, które można współcześnie nazwać neoliberalnym. Profesor Jean Rivero (Université Paris-Dauphine, a następnie Université Paris-II Panthéon-Assas) i Profesor Jean Waline (Université Robert-Schuman) podnosili, że z perspektywy historycznej zmieniał się także cel samej administracji. I tak np. Francja jako „Państwo-Żandarm” („l’État-gendarme”) zmierzała m.in. do utrzymania Francji krajem rolniczym<sup>13</sup>. Profesorowie Rivero i Waline uważali, że Francja od roku VIII (ustawa z 28 pluviôse’a<sup>14</sup> roku VIII<sup>15</sup>), kiedy to przekreślono okres nazywany w nauce francuskiej „ancien régime”, już nigdy później nie zaznała rewolucji administracyjnej<sup>16</sup>. Nic takiego już nie zaistniało, co mogłoby być porównywalne do – jak to ujęli odwołując się do języka łacińskiego – *tabula rasa* [albo jak powiedzieliby Anglicy: *blank state*] roku 1789”. Doszło wprawdzie do kolejnych zmian, ale nie naruszyły one wcześniejszych założeń<sup>17</sup>.

Ocena współczesnego francuskiego prawa administracyjnego i jego wpływu na systemy prawne innych państw nie była w ostatnim czasie przedmiotem szerszych analiz. Niekiedy jednak w nauce polskiej formułowane są takie uwagi, ale dotyczą one raczej kwestii szczegółowych niż generalnych. Tak np. Profesor Jan Zimmermann dostrzega, że w doktrynie przyjmuje się powszechnie, że francuski system sądownictwa administracyjnego jest „najbardziej rozwinięty i najdoskonalszy”, a zarazem na tyle specyficzny, że przenoszenie jego założeń „do systemów innych krajów wydaje się niemożliwe”<sup>18</sup>.

Lektura tekstów naukowych autorstwa Profesora Jeżewskiego wskazuje na to, że nieprzerwanie stawia On sobie pytania dotyczące kształtu, miejsca i roli administracji

<sup>10</sup> B. Wasiutyński, *op. cit.*, s. 65 i n.

<sup>11</sup> J. Hołda, *Prawo administracyjne. Część I*, Nakładem Bratniej Pomocy Studentów A.H. [Uwaga P. D.: Akademii Handlowej]. Wykonano w powielarni własnej, Kraków 1948, s. 13.

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

<sup>13</sup> Zob.: J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000 (wydanie 18), s. 22.

<sup>14</sup> Piąty miesiąc francuskiego kalendarza republikańskiego.

<sup>15</sup> Tak według kalendarza rewolucyjnego. Inaczej: 17 lutego 1800 r. Zob. J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna...*, s. 113, a także charakterystykę Prof. dr hab. Marii Zmierczak: M. Zmierczak, *Francuscy liberalowie XIX wieku o centralizacji, decentralizacji i samorządzie terytorialnym*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd* [Pani Profesor Teresie Rabskiej w czterdziestolecie pracy twórczej], Poznań 1997, s. 625.

<sup>16</sup> Zob.: J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, s. 20.

<sup>17</sup> Zob.: *ibidem*, s. 20.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 371.

publicznej we współczesnym państwie i świecie. Nie bez znaczenia są także rozważania Jubilata dotyczące miejsca idei wolności człowieka „uwikłanej” także w obrębie prawa administracyjnego.

Z tego względu i pod wpływem inspiracji, która wypływa z myśli naukowej i społecznej Jana Jeżewskiego, postawić można sobie pytanie o istotę współczesnej administracji publicznej? W tym zakresie uprzejmie proszę dostojnego Jubilata o przyjęcie wiązki moich przemyśleń.

## 1. Współczesna „cywilizacja administracji publicznej” a administracja publiczna we współczesnej cywilizacji

Dla prowadzonych tutaj rozważań znaczenie ma zdefiniowanie współczesnej cywilizacji (*contemporary civilization*). Nie jest moim celem charakterystyka zagadnień historycznych cywilizacji ani też omawianie problematyki koegzystencji współczesnych cywilizacji w globalnych strukturach świata<sup>19</sup>. Nie stawiam sobie za cel charakteryzowania zachodzących pomiędzy nimi zjawisk o znamionach rywalizacji czy wręcz konfliktów. Podejmując tytułowe zagadnienia, wpisuję się w nurt poglądów odmawiających zasadności idealistycznej tezy Francisa Fukuyamy<sup>20</sup>, iż po upadku komunizmu nastąpił „koniec historii” ujęty w płaszczyźnie intelektualnej wizji homogenizującej (ujednolicającej, uniwersalistycznej) globalizacji<sup>21</sup>. Oprócz zarysowanych powyżej wyłączeń przedmiotowych nie podejmuję również rozważań nad społecznymi, politycznymi i gospodarczymi zagadnieniami patologii cywilizacji<sup>22</sup>.

Przedmiotem moich zainteresowań i analizy naukowej jest współczesna zachodnia cywilizacja (*contemporary western civilization*) postrzegana z perspektywy kompleksowego, problemowo sprzężonego, dualnego, równoległego ujęcia nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Podejmuję zatem jako wypadkową takiego sposobu postawienia problemu cywilizacyjnego, charakterystykę normatywnej i realnej/rzeczywistej współczesnej administracji publicznej cywilizacji zachodniej. Przy czym patrząc instytucjonalnie i konstrukcyjno-organizacyjnie na wzorzec i zarazem na model administracji publicznej, formułuję wnioski *pro futuro*, nie zapominając o przeszłości i doświadczeniach egzystencjonalnych administracji publicznej, skoro *historia magistra vitae est*. Mocno akcentuję jednak sprzeciw z perspektywy nauki i praktyki wobec

<sup>19</sup> Zob. szerzej: G. Ankerl, *Coexisting Contemporary Civilizations: Arabo-Muslim, Bharati, Chinese, and Western*, Geneva 2000 a także: F. Koneczny, *O wielości cywilizacji*, Kraków 1935 oraz wydana po niemal trzydziestu latach za granicą wersja angielskojęzyczna: F. Koneczny, *On the Plurality of Civilisations. Translated from the Polish Introduction by Anton Hilckman Professor at the University of Mainz (Germany). Preface by Arnold Toynbee*, London 1962.

<sup>20</sup> Zob. szerzej: F. Fukuyama, *Koniec historii?*, [w:] *Czy koniec historii? Konfrontacje 13*, New York, Warszawa 1991, s. 7-36 (tłumaczenie eseju z *The National Interest*, nr 16 (lato 1989) a także F. Fukuyama, *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Poznań 1996, 2000, s. 308.

<sup>21</sup> Zob. szerzej: S. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, From The Anthology *The Clash of Civilizations? The Debat*, Essay Summer 1993 Issue, „Foreign Affairs”.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: K. Keohane, A. Petersen (eds), *The Social Pathologies of Contemporary Civilization*, London 2013.

przestarzałego, a momentami także anachronicznego modelu funkcjonalnego współczesnej polskiej administracji publicznej. Jeżeli mamy w płaszczyźnie futurystycznej i postulatywnej mówić o optymalizującym wzorcu, to ma to być w pełnym tego słowa znaczeniu nowoczesna administracja publiczna (*modern public administration*). Ta ostatnia wizja pożądanego przyszłego, ale przecież nie docelowego modelu administracji publicznej ma wymiar dynamiczny w perspektywie temporalnej. Administracja w prospektywnym sposobie jej postrzegania „zaczęła się”, ale „nie skończyła”, a nawet można stwierdzić, że „nigdy się nie kończy”. Dla optymalnego modelowego ukształtowania konstrukcji administracji publicznej wymagana jest – w tym miejscu odwołuję się do zwrotu, którym posługuje się Jan Jeżewski – „prawna determinacja”<sup>23</sup>, a także wola decydentów politycznych oraz otwarte horyzonty w zakresie perspektywicznych przekształceń strukturalnych administracji publicznej.

W ramach pojęcia współczesnej cywilizacji i z jego istoty dekodować można taki stan sprawności organizacyjnej społeczeństwa oraz poziom rozwoju społecznego, gospodarczego, politycznego, prawnego, kulturalnego i technicznego, który zamyka się w kwantum wartości demokratycznego państwa prawnego oraz standardów praw i wolności jednostki, służących realizacji dobra publicznego we wszystkich sferach egzystencjonalnych urzeczywistniania publicznych potrzeb jednostek/osób fizycznych funkcjonujących w relacjach interpersonalnych o wysokim stopniu złożoności zależności stratyfikacji społecznych. Myśl tę pozytywnie koreluję z poglądem Profesora Jeżewskiego, iż: „[...] państwo, którego urząd jest prawnie kwalifikowany jako demokratyczny, działa w granicach wyznaczających sferę wolności człowieka, w której są respektowane konstytucyjne mechanizmy chroniące przed nadużyciami władzy”<sup>24</sup>. Wolność jednostki stanowi tutaj centrum, wokół którego korelowane są rozwiązania normatywne. Jak podnosi Wojciech Jakimowicz „[...] osoba ludzka jest wolna i może postępować w dowolny sposób niesprzeczny z prawem – nawet na swoją niekorzyść [...]”<sup>25</sup>.

Założenie to można odnieść do wielopostaciowości wolności, która obejmuje – jak wskazuje Jerzy Supernat<sup>26</sup>, odwołując się do systemu anglosaskiego – *personal liberty* (osobista wolność), *individual freedom* (indywidualna wolność) i *individual autonomy* (indywidualna autonomia). W tym kontekście prawo administracyjne, korelując interes publiczny z interesem indywidualnym, dąży do rozwiązania, w gruncie rzeczy pozornych sprzeczności pomiędzy filozofią konceptualizmu i indywidualizmu, chociaż jest to niewątpliwie *questia diabolica*. Prawo administracyjne w zakresie systemu źródeł prawa

<sup>23</sup> J. Jeżewski, *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 252.

<sup>24</sup> J. Supernat, *Rządy prawa w konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] B. Jaworska-Dębska oraz Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 538.

<sup>25</sup> W. Jakimowicz, *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, vol. I, s. 29.

<sup>26</sup> J. Jeżewski, *Prawna determinacja ...*, s. 252.

administracyjnego, stojącego w obrębie tej gałęzi prawa u podstaw gwarancji ochrony sfery wolności jednostki, a zarazem będącego fundamentem dla miejsca administracji publicznej w obrębie władzy publicznej, nacechowane powinno być konstrukcyjną spójnością. Brak tej ostatniej – jak ocenia Jerzy Korczak – stanowi problem dla prawidłowego stosowania norm prawa administracyjnego<sup>27</sup>.

Z powyżej zdefiniowanego pojęcia współczesnej cywilizacji wynikać muszą uwarunkowania dla nowoczesnej współczesnej administracji publicznej i futurystycznego, wizjonerskiego modelu administracji publicznej. Trudno byłoby bowiem uznać za zasadną tezę, że dla administracji nastąpił „koniec jej historii” w jakiegokolwiek płaszczyźnie intelektualnego wyrazu i rozwoju.

Administracja publiczna nie może być oderwana od systemu cywilizacyjnego, w którym dane jest jej funkcjonować. Co więcej, należy przyjąć, że powinna być osadzona w tym systemie cywilizacyjnym i urzeczywistniać jego praktyczne założenia. W tej korelacji współczesną administrację publiczną można postrzegać w konwencji etatystycznej. W konwencji teorii politycznych sytuujemy tę administrację w formule umowy społecznej i godzimy się na istnienie państwa jako porządku przymusowego. Jest to „siła wyższa” czy „wola boska”, jak powiedzieliby to także przedstawiciele nauk innych państw. Starożytni Rzymianie stwierdziliby *vis maior*, Anglicy wyartykułowali: *Act of God* (tutaj jako: „Wola boska”), Francuzi wypowiedzieli: *force majeure*, a Niemcy powiedzieli *höhere Gewalt*.

Koncepcje współczesne, które można nazwać neo-etatywistycznymi lub neo-etatyzmem globalizacyjnym, postrzegają podrzędność państwa wobec globalistycznych struktur organizacyjnych. Dylematem koncepcyjnym jest to, czy globalistyczne struktury organizacyjne przyjmowałyby formę multicentrycznego scentralizowanego modelu ponadpaństwowego, funkcjonującego z zachowaniem tożsamości i niezależności państwowej, czy też uzyskałyby formę konstelacyjną pewnej liczby globalistycznych struktur o charakterze superpaństw/hiperpaństw/megapaństw.

## **2. Modyfikowalne prawo administracyjne w wymiarze perspektywnym i periodyzacyjnym a konieczność wyznaczenia punktu krytycznego sprawności organizacyjnej administracji publicznej**

Prawo administracyjne jako gałąź prawa, a zarazem normatywny byt realny części porządku prawnego spełnia wymóg normatywnej nieodzowności strukturalnej w ramach państwowego i ponadpaństwowego ładu prawnego. Stanowi *constans* porządku państwowego zarówno jako administracyjne prawo państwowe, administracyjne prawo krajowe, administracyjne prawo unijne, administracyjne prawo europejskie, czy wreszcie globalne, ale i uniwersalistyczne prawo administracyjne. Państwo, jeżeli ma w ogóle funkcjonować, jest „skazane” na prawo administracyjne i system władzy publicznej, w tym

<sup>27</sup> J. Korczak, *Organy i jednostki samorządu terytorialnego wobec uprawnień kontrolnych służb specjalnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 277.

także na administrację publiczną. Z perspektywy nauki administracji można powiedzieć, że prawo administracyjne jest modyfikowalne i podlega mechanizmom modyfikalności/modyfikacyjnym.

Pokusa przekonania, że państwo może obejść się bez tej części jego porządku prawnego, którą nazywamy prawem administracyjnym, jest nie tylko złudna, ale i utopijna. Ułomna natura jednostki, zaprzęgnięta w rydwan interesu prywatnego z mechanizmami i środkami prawnej ochrony interesu indywidualnego, osadzona na tronie aureoli splendoru wartości prawa prywatnego, nie jest w stanie zapewnić efektywnego, racjonalnego mechanizmu „kontraktowego” konstruktywnego funkcjonowania instytucji państwa kooperującego. To prawo administracyjne wprzęgnięte w mechanizmy wyrażania interesu publicznego i wyważania/korelowania go z uzasadnionym interesem jednostki (istniejącym, ale zasadnie oczekiwanym), we współczesnym pojmowaniu istoty tego prawa, jest gwarantem ochrony praw jednostki i interesów państwa, a zarazem strażnikiem (obok prawa konstytucyjnego) właściwego miejsca prawa cywilnego w demokratycznym państwie prawa. Spójność i koherentność prawa administracyjnego i prawa cywilnego jest współcześnie dostrzegalna o wiele bardziej wyraziście niż kiedykolwiek.

Prawo administracyjne samo w sobie zawiera immanentną cechę, jaką jest jego zmienność, zamienialność, redefiniowalność, a tym samym modyfikowalność. Problemem nie tylko nauki, ale i praktyki jest niedoskonałość mechanizmów modyfikowania prawa administracyjnego. Nie mniejszym dylematem, ale powiązaniem z wyszczególnionym dylematem koncepcyjnym jest oderwanie normatywno-technicznych kryteriów optymalizowania prawa od ocen zdolności funkcjonalnej administracji publicznej. Z jednej strony zasady techniki prawodawczej zmierzają do zawężenia pola nieuzasadnionych i technicznie niewłaściwych zmian, a z drugiej strony czynnik ekonomizacji skutków zmian prawnych ma stanowić barierę przed kreowaniem „złego” porządku prawnego. Nie jest wyznaczany punkt krytyczny sprawności organizacyjnej administracji publicznej przekraczany wskutek inflacji prawa, nawet jeżeli jest ono celowościowo uzasadnione i merytorycznie właściwe, nie wspominając już o prawie „złym”, które nazwać można „zepsutym” lub wręcz „zdegenerowanym”. Analizując rozrastające się w prawie administracyjnym w postępie geometrycznym prawodawstwo, można odnieść wrażenie, że legislator, modyfikując tę część polskiego prawa publicznego, nie dostrzega związków pomiędzy zjawiskami zachodzącymi w tym obszarach. Co więcej – zdaje się nie dostrzegać możliwości zapaści organizacyjnej tego podmiotowego narzędzia państwa, którym jest jego administracja publiczna. Negatywnym zjawiskiem jest brak zasad i kryteriów modyfikowalności prawa administracyjnego. Niekiedy można odnieść wrażenie, że modyfikowalność prawa administracyjnego nie wynika z racjonalnych pobudek ustawodawcy, ale jest to raczej „zmiana dla zmian” pozbawiona zobiektywizowanych podstaw i uzasadnień.

### **3. Postulat integracyjnego modelu opisu administracji publicznej obejmującego łączne podejście doktrynalno-empiryczne z perspektywy nauki prawa administracyjnego i nauki administracji jako zapora przed przekroczeniem krytycznego punktu sprawności organizacyjnej administracji publicznej**

Pogarszająca się jakość prawa administracyjnego i dysfunkcjonalność administracji publicznej ukształtowanych w nieracjonalny, a przez to wadliwy sposób, może przyjmować formułę destrukcyjną dla całego państwa a także dla struktur o charakterze ponadpaństwowym i para-państwowym. Panujące dotychczas w nauce przekonanie, że administracja publiczna powinna być badana alternatywnie: albo z perspektywy nauki prawa administracyjnego, albo z firmamentu nauki administracji (pojmwanej szeroko), zasadne z naukowego punktu widzenia nie jest już tak oczywiste, jeżeli spojrzymy na to zagadnienie pod kątem prakseologii publicznej. Spojrzenie tylko z jednego punktu odniesienia zawęży cenne pole widzenia.

Nie byłoby także właściwe formułowanie wniosków wyprowadzonych na poziomie nauki prawa administracyjnego albo w ramach nauki administracji z jednoczesnym wskazaniem, że istnieje hierarchia pomiędzy nimi. Złudne byłoby przekonanie, że to nauka prawa administracyjnego ma charakter „nadrzędny” nad kompleksowo i szeroko ujmowaną nauką administracji. Błędny byłoby także przekonanie odmienne, że to nauka administracji publicznej zajmuje pozycję priorytetową względem nauki prawa administracyjnego. Nie istnieje pomiędzy nimi wymiar wertykalny, lecz horyzontalny i ko-egzystencyjny. Nigdy zatem nie będzie optymalna ocena charakteru instytucjonalnego i jego sprawności organizacyjnej, jeżeli spojrzymy na nią tylko z perspektywy jednej z tych nauk. Kształt, treść normy prawnej, budowa prawa, jego stosowanie: konkretyzowanie i egzekwowanie nie odpowie nam na pytanie, czy faktyczna/rzeczywista/realna funkcjonalność systemu prawa z wmontowaną w niego administracją publiczną jest ukształtowana w sposób prawidłowy czy wręcz optymalny. Ale również naukowa, a nie reportersko-publicystyczna diagnoza stanu funkcjonowania prawa, w tym także działalności administracji publicznej w sferze tzw. rzeczywistości administracyjnej, nie daje nam pełnego obrazu tych realiów. Konieczne jest bowiem subsydiarne/uzupełniające zdiagnozowanie przestrzeni normatywnej.

Dla zobiektywizowanej naukowej diagnozy i poprawności postulatywnej względem administracji publicznej najkorzystniejsze byłoby zatem zintegrowane, kumulatywne, przekrojowe spojrzenie. Taka refleksja naukowa, ale i ocena pragmatyki rządzenia publicznego pozwoli uzyskać pełniejszy wizerunek administracji publicznej i sformułować odpowiednie wnioski postulatywne.



#### **4. Pytanie o „cywilizację administracji publicznej” w kontekście istoty współczesnej administracji publicznej**

Administracja publiczna wymaga analizy naukowej i funkcjonalnej dokonywanej w płaszczyźnie całkowitego oderwania od podmiotowego otoczenia zadaniowego albo wręcz przeciwnie – w sytuacyjnym uwikłaniu podmiotowym w obrębie sfery otaczającej ją rzeczywistości. W tym pierwszym ujęciu będzie to analiza „cywilizacji administracji publicznej” „w oderwaniu”, czyli charakterystyka samoistna. W drugim przypadku będzie to analiza cywilizacji administracji publicznej w interakcji zewnętrznej. Administracja publiczna normatywnie tworzy pewną cywilizację administracyjną w jej aksjologicznym sposobie rozumienia. Ale również ta sama administracja publiczna kreuje konstruktywnie albo destruktywnie praktyczny wymiar tej cywilizacji. Normy prawne wyznaczają pewien obszar, w ramach którego powstają i funkcjonują mechanizmy cywilizacji administracji publicznej. Samo prawo nie jest jednak w stanie zdiagnozować i wypełnić wszystkich desygnatów dla zrozumienia i opisanie cywilizacji administracji publicznej. To administracja publiczna samodzielnie, na podstawie prawa i w celu jego wykonania, metodami demokratycznego państwa prawnego wypełnia tę lukę, zapełnia ową pustkę strukturalno-organizacyjną i funkcjonalną.

Cywilizacja administracji publicznej, a tym samym cywilizowana administracja publiczna urzeczywistnia współcześnie trzy kategorie wartości stanowiące aksjologię cywilizacji administracji publicznej: a) humanistyczne, b) jurydyczne i c) techniczne.

A zatem po pierwsze, administracja publiczna widziana musi być jako humanistyczna cywilizacja administracji publicznej. W ujęciu podmiotowym administracja publiczna jako podmiot prawa i organizacja jest – jak stwierdzali Jan Boć i Ernest Bojek – „urzeczywistnieniem idei humanistycznych”<sup>28</sup>.

Po drugie, będzie ona postrzegana także jako cywilizacja jurydyczna administracji publicznej.

I po trzecie, będzie to cywilizacja administracji technicznej, współcześnie nazywanej e-administracją, czyli administracją publiczną przestrzeni wirtualnej albo, mówiąc inaczej, administracją publiczną komunikacji elektronicznej. Takie ustawienie administracji publicznej wymaga jej odpowiedniego technicznego oprzyrządowania. E-administracja nie może funkcjonować w technicznym oderwaniu od mechanicznej/technicznej rzeczywistości podmiotów administrowanych i ich mobilności społecznej. Dla dobrego funkcjonowania e-administracji nieodzowne jest zaistnienie triady: e-społeczeństwo obywatelskie, e-państwo i e-administracja, pozostających w realnych mechanizmach interakcji społecznych w płaszczyźnie funkcjonalności technicznej.

---

<sup>28</sup> J. Boć, E. Bojek, *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, r. LXXVI, z. 2, s. 226.

## Zamiast zakończenia – postulat wobec świata polityki i legislatury

Jedną z najbardziej kosztownych społecznie i ekonomicznie „zabaw” jest nieodpowiednia polityka sterowania państwem i kształtowania jego przestrzeni legislacyjnej. Myśląc konstruktywnie o instytucji państwa, nieodzowna jest zmiana filozofii wobec administracji publicznej. Spojrzenie na nią tylko od strony norm prawnych okazało się zawodne, gdyż jest niewystarczające. W tym zakresie taktycznie i strategicznie zasadne byłoby widzieć w niej podmiot, organizację, mechanizm diagnozowany także i równocześnie od strony szeroko ujętej nauki administracji. Optymalizacja administracji publicznej wymaga zatem zintegrowanego/kumulatywnego sposobu podejścia nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. W innym przypadku dostrzegamy elementy dysfunkcyjności organizacyjnej, która trawi współczesną administrację publiczną.

## The essence of „public administration civilization” from a perspective of modifiable administrative law

### Abstract

The subject matter of author's considerations concerns the problems of public administration from a perspective of administrative law science and public administration science. In the paper the following issues have been indicated - for example – the tipping point of organizational efficiency of public administration, a notion of public administration civilization and modifying of administrative law. There are postulates after considerations with regard to a sphere of politics and legislation.

### Key words

the tipping point of organizational efficiency of public administration, public administration civilization, modifying of administrative law.

**Dr hab. Piotr Dobosz** – profesor nadzw. UJ w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

## Literatura

Ankerl G., *Coexisting Contemporary Civilizations: Arabo-Muslim, Bharati, Chinese, and Western*, Geneva 2000

Boć J., Bojek E., *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, r. LXXVI, z. 2

Fukuyama F., *Koniec historii?*, [w:] *Czy koniec historii? Konfrontacje 13*, New York, Warszawa 1991

Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996, 2000

Hołda J., *Prawo administracyjne. Część I*, Kraków 1948

- Huntington S., *The Clash of Civilizations?*, From The Anthology: *The Clash of Civilizations? The Debat*, Essay Summer 1993 Issue, „Foreign Affairs”
- Jakimowicz W., *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, vol. I
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004
- Jeżewski J., *Dystans i perspektywa. Podejście porównawcze jako element metody badawczej Jerzego Stefana Langroda*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011
- Jeżewski J., *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Jeżewski J., *Rozdziały IX i XIII*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Jeżewski J., *We Francji*, [w:] J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1995
- Keohane K., Petersen A. (eds), *The Social Pathologies of Contemporary Civilization*, London 2013
- Koneczny F., *O wielości cywilizacji*, Kraków 1935
- Koneczny F., *On the Plurality of Civilisations. Translated from the Polish Introduction by Anton Hilckman Professor at the University of Mainz (Germany). Preface by Arnold Toynbee*, London 1962
- Korczak J., *Organy i jednostki samorządu terytorialnego wobec uprawnień kontrolnych służb specjalnych*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016
- Langrod J.S., *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947
- Mond J.H., *Profesor Jerzy Stefan Langrod (20 IX 1903 – 24 XII 1990)*, maszynopis, [wł. autora] Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Paris 2000
- Supernat J., *Rządy prawa w konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] B. Jaworska-Dębska oraz Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017
- Wasiutyński B., *Samorząd. Notatki z wykładów prof. Wasiutyńskiego. Teoria Samorządu. Ustrój samorządowy Anglii i Francji*, Poznań 1924
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006
- Zmierzczak M., *Francuscy liberalowie XIX wieku o centralizacji, decentralizacji i samorządzie terytorialnym*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd [Pani Profesor Teresie Rabskiej w czterdziestolecie pracy twórczej]*, „Prace Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu”, T. II, Poznań 1997

