

## Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji

### Abstrakt

Związki państwa, prawa i administracji wykazują bogate spektrum współzależności, które dadzą się najlepiej zaobserwować w perspektywie historycznej i komparatystycznej. Nie chodzi przy tym o zamknięty układ powiązań, lecz taki, który w konsekwencji determinuje funkcjonowanie zewnętrznych kategorii, jak chociażby w odniesieniu do społeczeństwa czy w oddziaływaniach na sytuację prawną obywatela i jednostki.

### Słowa kluczowe

państwo, prawo administracyjne, administracja publiczna.

Jak głębokim przeobrażeniom podlega obraz współczesnej administracji, przekonujemy się, śledząc przemiany zachodzące w państwie, rozpoczynając od przełomu ustrojowego w 1989 r. Praktycznie nie ma obszarów i dziedzin rozwoju cywilizacyjnego, które by nie wpływały na funkcjonowanie administracji, by wymienić tu przykładowo rozwój gospodarki i sytuację ekonomiczną, nowe technologie komunikacyjne, problemy ochrony środowiska, rozwój demograficzny czy postępujący proces europeizacji i internacjonalizacji. Na uwagę zwraca ogromna różnorodność, złożoność oraz dynamika i zmienność w czasie aktualnych zagadnień cywilizacyjnych, z którymi musi się zmierzyć administracja w państwie XXI w.

Współczesna nauka administracji jest w związku z tym nieustannie mobilizowana do poszukiwania kompleksowego systemu reagowania na pojawiające się problemy czy zapobiegania ewentualnym zagrożeniom. Imponujący dorobek naukowy Szanownego Jubilata pozwala wnioskować, że system reagowania administracji na węzłowe potrzeby i wyzwania cywilizacji powinien być złożony, przebiegać wielotorowo i na wielu płaszczyznach, by wymienić w tym miejscu przykładowo takie aspekty jak:

- ewolucja funkcji państwa i administracji i stopniowa zmiana profilu zadań publicznych<sup>1</sup>;
- różnorodność i złożoność strukturalna podmiotów administrujących<sup>2</sup>;
- radzenie sobie ze zjawiskiem biurokratyzacji administracji<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> J. Jeżewski, *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, Acta Universitas Wratislaviensis No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 109 i n.

<sup>2</sup> Różnorodność i złożoność strukturalna jest najbardziej widoczna w publikacjach Szanownego Jubilata z zakresu komparatystyki prawniczej, zob. np. J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999.

<sup>3</sup> J. Jeżewski, *O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.*, Rzeszów 2006, s. 252.

- ewolucja prawnych form działania administracji, zwłaszcza zaś fenomen korzystania z form cywilnoprawnych przez administrację<sup>4</sup>;
- europeizacja i internacjonalizacja administracji<sup>5</sup>;
- zapobieganie niepokojącym zjawiskom zawłaszczania przestrzeni publicznej w imię realizacji partykularnych interesów partyjnych<sup>6</sup>.

Ewolucja badań nad administracją nie jest niczym innym jak historycznym odzworowaniem wyobrażeń o sposobach urzeczywistniania interesu publicznego w państwie w danym miejscu i czasie. Przykładowo, analiza realiów XIX-wiecznej administracji Europy kontynentalnej pozwoliła na konceptualizację klasycznej triady nauk administracyjnych, do której zaliczono naukę prawa administracyjnego, naukę administracji oraz naukę polityki administracyjnej<sup>7</sup>. Wówczas wydawało się, że oferowany przez rzeczoną triadę nauk arsenał instrumentów badawczych pozwoli na kreowanie doskonałych modeli kształtowania przestrzeni publicznej. Wraz z kolejnym etapem rozwoju cywilizacji pojawiały się coraz to nowe nauki w służbie poznawania, zrozumienia i ulepszenia administracji. Współcześnie obok potrzebnego i nadal aktualnego nurtu prawnoustrojowego i politologicznego przebijają się mocne akcenty podejścia ekonomicznego<sup>8</sup>, ale jednocześnie wzrasta znaczenie teorii z zakresu socjologii, psychologii, filozofii, etyki oraz wiele innych<sup>9</sup>. Odpowiada to światowym trendom rozwoju administratywistyki, obowiązującym również w państwach Europy kontynentalnej związanej z silną tradycją prawniczą. Rozwój ten zdaje się zmierzać w pożądanym kierunku w obliczu pilnej konieczności tworzenia rekomendacji zarówno dla prawodawcy, jak i dla osób faktycznie zarządzających przestrzenią publiczną, które umożliwią poprawę rzeczywistości administrowania<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974; J. Jeżewski, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3, Warszawa 2012, s. 13-26.

<sup>5</sup> J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 55; J. Jeżewski, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. I, Wrocław 2014, s. 18.

<sup>6</sup> J. Jeżewski, *Wartości konstytucyjne jako podstawa stabilizacji ustroju samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] J. Zimmermann, *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 91.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Błaś, *Z problemów badań empirycznych nad prawem administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. 33, s. 13.

<sup>8</sup> Jak zauważają Hubert Izdebski i Michał Kulesza, współczesny rozwój nauki administracji w Polsce wykazuje wyraźne eksponowanie trzech nurtów badawczych: prawnoustrojowego, politologicznego oraz ekonomicznego, zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 356.

<sup>9</sup> T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 85; P. Szreniawski, *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2009.

<sup>10</sup> J. Przadańska, *Kształtowanie perspektywy badawczej. Nadzieje i zagrożenia dla nauki administracji*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 585.

Jak słusznie zauważa Jan Jeżewski, współcześnie to właśnie w nauce administracji jak w soczewce skupiają się spory naukowców już nie tyle o konieczność, lecz sposób wykorzystania różnorodnych dyscyplin badawczych w służbie ulepszania administracji<sup>11</sup>. Badania prowadzone w ramach tzw. szkoły wrocławskiej, do której prominentnych przedstawicieli należy zaliczyć Profesora Jana Jeżewskiego, sprawiły, że znamienym rysem polskiej nauki administracji jest eksponowanie elementów ustrojowo-prawnych w procesie zrozumienia i kształtowania przestrzeni publicznej. Już sam Franciszek Longchamps w rozprawie *Założenia nauki administracji*, będącej metodologicznym powołaniem do życia nauki administracji w Polsce, zdefiniował administrację jako „układ normatywny zanurzony w rzeczywistości”<sup>12</sup>. Umocnieniu podejścia prawnego nie przeszkodził spór z lat 70. XX w. pomiędzy Waławem Dawidowiczem a Jerzym Starościkiem o wpływ nauk prawnych na kształt nauki administracji jako samodzielnej dyscypliny naukowej<sup>13</sup>.

Akcentowanie elementów prawnych w nauce administracji wynika z konstatacji natury historycznej i komparatystycznej, że administrację rzeczywiście funkcjonującą kształtuje wprawdzie jednocześnie szereg rozmaitych uwarunkowań, jednak te o charakterze prawnym mają charakter prymarny. Na taki stan rzeczy miało wpływ wiele czynników, jednak bez wątplenia najdonioślejszym z nich jest postrzeganie prawa i administracji w kontekście ich konstytutywnych powiązań z instytucją państwa. Współcześnie państwo ulega głębokim przeobrażeniom w związku z postępującą otwartością porządków prawnych powodującą deterytorializm działania administracji publicznej. Jednak refleksja nad początkami i rozwojem państwowości jest nieodłącznie związana z rozważaniami nad naturą związków prawa i administracji.

Nowoczesna administracja została ukonstytuowana przez prawo administracyjne w XIX w., czyli w szczytowym okresie konsolidacji i rozwoju państw narodowych. Jest symptomatyczne, że na ten okres przypada również poszukiwanie doktrynalnych powiązań pomiędzy prawem a suwerennym państwem. O sile tych powiązań świadczy chociażby fakt, że również obecnie prawo administracyjne jest nadal postrzegane jako prawo państwowe, co w tradycyjnym ujęciu oznacza, że dyspozycja norm prawnych obowiązuje głównie w stosunkach wewnątrzpaństwowych. I nawet jeśli współcześnie to swoiste sprzężenie pomiędzy prawem administracyjnym a wewnątrzpaństwowym obowiązywaniem norm prawa administracyjnego ulega wyraźnemu poluzowaniu<sup>14</sup>, to nie podlega dyskusji, że w efekcie finalnym to wyłącznie państwo musi ponosić ostateczną

---

<sup>11</sup> J. Jeżewski, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002, Rzeszów 2002, s. 34-35.

<sup>12</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint 1949).

<sup>13</sup> Zob. W. Dawidowicz, *O nieporozumieniu zwanym „nauką administracji”*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11; J. Starościk, *O opracowywaniu zagadnień administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1973, nr 2.

<sup>14</sup> Najczęściej wysuwany jest argument, że prawo administracyjne jest w coraz większym zakresie rozwinęciem i implementacją norm prawnych uchwalanych na masową skalę przez gremia ponadpaństwowe szezebla europejskiego oraz międzynarodowego. Na ten temat zob. B. Kowalczyk, *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015, s. 157-166.

odpowiedzialność za działanie administracji, czego konsekwencją może być ewentualne wycofanie zgody na deterytorializm obowiązywania norm prawa administracyjnego.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do związków państwa z administracją, chociaż z pewnością nieprawdziwym jest twierdzenie, że każda administracja w państwie to administracja państwowa<sup>15</sup>. Niemniej jednak symptomatyczny w tym względzie jest chociażby sposób budowania definicji administracji publicznej w podręcznikach prawa administracyjnego, gdzie jako podstawowy element konstytutywny administracji nadal wskazywany jest jej związek z państwem, również jeśli dzieje się to w oderwaniu od ideologicznych pierwiastków ustroju społeczno-politycznego państwa<sup>16</sup>.

I prawo, i administracja w każdym układzie historycznym oddają wyraz siły lub też słabości państwa. Obie kategorie są odwzorowaniem stanu jego suwerenności albo zniewolenia. Nie tylko zatem akty prawne, ale i również proces wykonywania prawa przez administrację, są albo efektem podporządkowania, jak miało to miejsce w okresie zaborów czy reżimu PRL, albo efektem suwerennego samodzielnego namysłu lub też uprzedniej zgody państwa na poddanie się ingerencji z zewnątrz, jak ma to miejsce w warunkach członkostwa w strukturach unijnych<sup>17</sup>.

Idąc dalej należy stwierdzić, że państwo jest tradycyjnie postrzegane jako kategoria determinująca tożsamość (niepowtarzalność) prawa i administracji. To właśnie sposób pojmowania roli i funkcji państwa, wyrażony w aktach prawnych, rzutuje na wyobrażenia o celach administracji, stylu zarządzania w instytucjach publicznych czy roli obywatela w państwie. Zwłaszcza prawo administracyjne ustrojowe jest refleksją historycznie ukształtowanych struktur (administracyjnych) państwa i być może dlatego stosunkowo najczęściej poddaje się wszelkim zmianom, reformom czy procesom konwergencji. Na tę prawidłowość niejednokrotnie wskazywał Szanowny Jubilat, konstatując, że „uwarunkowania historyczne wywarły wpływ na wiele rozwiązań strukturalnych w administracji publicznej w państwach członkowskich [Unii Europejskiej – RK-W], które stosunkowo w najniższym stopniu podlegają ujednoczeniu (autonomia instytucjonalna)”<sup>18</sup>.

I jeżeli tożsamość administracji wynika z tożsamości państwa, to należy stwierdzić, że rzeczzone związki i determinanty mają charakter dwukierunkowy. Jan Jeżewski

<sup>15</sup> Większość zadań publicznych w państwie jest wspólnie realizowanych przez samodzielne jednostki samorządu terytorialnego. Jak pisał już w 1926 r. Jerzy Panejko: „Konstrukcji samoograniczenia się państwa wobec jednostek samorządowych nie tylko brak, jak wykazał Duguit, logicznego uzasadnienia, ale wydaje się ona także zbędna [...] Nie w samoograniczeniu się państwa należy szukać źródła praw publicznych, wykonywanych przez jednostkę samorządową, lecz w owej woli państwa, czyli w nakazie ustawy” – zob.: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97 – podaję za: J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 3 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2017, s. 29.

<sup>16</sup> Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. t. I. *Instytucje prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 13 i n.

<sup>17</sup> W ten sposób Zofia Duniewska analizuje wyłącznie związki państwa i prawa, które zostały poszerzone o kategorię administracji na potrzeby niniejszych rozważań. Zob. Z. Duniewska, *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 121.

<sup>18</sup> J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa...*, s. 55.

słusznie zauważa, że tożsamość państwa wywodzi się w sposób szczególny z „ciągłości administracji, która jest kręgosłupem państwa oraz z przekonania, że rutyna działania administracji jest podstawowym warunkiem stabilności i trwania”<sup>19</sup>. Silny związek administracji z państwem zasadza się na prawidłowym funkcjonowaniu aparatu biurokratycznego, który nie występuje w innych rodzajach trójpodzielnej władzy państwowej. O ile parlamenty i rządy działają periodycznie, zaś sądy rozstrzygają w konkretnych przypadkach i nie z własnej inicjatywy, to administracyjną część egzekutywy wyróżnia stabilność. Nawet wówczas, gdy się zmieniają kolejne konstytucje<sup>20</sup>. Dlatego z historycznego punktu widzenia we Francji, jak również i w Niemczech, stabilną i niezmienną administrację kojarzono bezpośrednio z tradycjami państwowości, co w dyskursie prawniczym skutkowało twierdzeniami o wyższości lub przynajmniej autonomiczności prawa administracyjnego wobec prawa konstytucyjnego<sup>21</sup>.

Należy uściślić, że nie tyle prawo jako takie, ile głównie prawo administracyjne należy określić mianem prymarnej determinanty administracji. W zrozumieniu szczególnej roli i funkcji prawa administracyjnego dla administracji pomocne jest odniesienie do historycznie ukształtowanych relacji i stosunków na linii państwo–społeczeństwo. Zasadnicze różnice przebiegają w tym względzie pomiędzy systemem kontynentalnym i anglosaskim administracji publicznej, co na gruncie filozofii prawa najpełniej obrazuje wizja państwowości Thomasa Hobbesa przeciwstawiana koncepcji Johna Locke’a<sup>22</sup>.

Należy mieć na uwadze, że w rozwoju systemu kontynentalnego nastąpił proces rozdzielenia państwa od społeczeństwa w celu zanegowania praktyk państwa policyjnego oraz zmanifestowania dystansu i niemieszania się w sprawy prywatne jednostki. Uznanie istnienia kategorii „społeczeństwa”, postrzeganej jako „autonomiczna przestrzeń prawna pomiędzy jednostką a państwem”<sup>23</sup>, skutkowało koniecznością redefinicji granic prawa, gdzie prawo administracyjne w sposób ekskluzywny regulowało stosunki między administracją a jednostką<sup>24</sup>. Już w roku 1828 Louis-Antoine Macarel określił, że

<sup>19</sup> J. Jeżewski, *O wartości biurokracji...*, s. 252.

<sup>20</sup> Pogląd ten najpełniej odzwierciedla powszechnie cytowane zdanie Ottona Mayera: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht”, wypowiedziane w przedmowie do trzeciego wydania podręcznika z prawa administracyjnego w roku 1924, które jednoznacznie sugerowało, że w przeciwieństwie do licznych zmian politycznych, wywołanych pierwszą wojną światową czy proklamowaniem Republiki Weimarskiej, to w prawie administracyjnym pojawiło się niewiele nowego i nie ma w istocie potrzeby zmieniania koncepcji podręcznika, którego pierwsze wydanie miało miejsce w 1895 r. Zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. I, wyd. 3, Berlin 1924.

<sup>21</sup> R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, wyd. 8, Paris 1995, s. 8, 87 – podają za: L. Heuschling, *Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht*, [w:] A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (eds), *Handbuch Ius Publicum Europaeum: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, t. 3, Heidelberg 2010, s. 517.

<sup>22</sup> O ile teoria Thomasa Hobbesa zasadza się na twierdzeniu, że ludzie dobrowolnie zawierają umowę społeczną, poddając się woli silnego, omnipotentnego Lewiatana, stojącego ponad społeczeństwem, to wizja Johna Locke’a nie przypisuje państwu pierwszoplanowej roli w społeczeństwie, lecz raczej pasywną (koncepcja nocnego stróża), zob. J. Przadańska, *Społeczeństwo obywatelskie jako idea filozoficzna*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 14.

<sup>23</sup> H. Roesler, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, t. I, 1872, s. VIII.

<sup>24</sup> J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992. Dychotomiczny podział prawa kontynentalnego zapoczątkowany został również przez Napoleona, pragnącego stworzyć porządek



w przypadku prawa administracyjnego chodzi o „ustawy, które powinny regulować w interesie powszechnym stosunki między obywatelami i państwem oraz między państwem a obywatelami”<sup>25</sup>. Zasadność dychotomii podważał angielski konstytucjonalista Albert Venn Dicey, który wyrażał zaniepokojenie, że obserwując Francję zwraca uwagę zadziwiająca dwoistość sytuacji prawnej jednostki, wolnej i niezależnej w sferze politycznej, społecznej i prywatnej, zmanifestowanej w *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, a jednocześnie poddanej bezwzględniemu reżimowi *puissance publique*<sup>26</sup>.

W tradycji anglosaskiej państwo nie jest postrzegane jako nadrzędny element stosunków społecznych, któremu przypisuje się raczej rolę instrumentalną do zaspokajania potrzeb wynikających ze współżycia we wspólnocie<sup>27</sup>. W konsekwencji dobro wspólne i interes publiczny tradycyjnie urzeczywistnia nie tyle kategoria *state*, co poszczególne instytucje, takie jak korona (*the crown*), parlament (*the parliament*) czy rada gminy (*the local council*)<sup>28</sup>. Dla podkreślenia niedominującej roli państwa mowa jest w doktrynie o „społeczeństwie bezpaństwowym”<sup>29</sup> dla skonstruowania sytuacji „społeczeństwa w państwie etatystycznym”.

Rozważając zatem związki między państwem, prawem i administracją, należy mieć na względzie, że w dużej mierze zależą one od postawy i oczekiwań społeczeństwa wobec państwa. W tradycji systemu kontynentalnego państwo jest bowiem tradycyjnie pierwszoplanową i dominującą kategorią, której jednocześnie towarzyszą duże oczekiwania społeczeństwa co do misji porządkowania i gwarantowania najważniejszych zagadnień sfery publicznej za pomocą prawa i administracji.

Poczynione powyżej uwagi na temat związków państwa, prawa i administracji ukazują bogate spektrum współzależności omawianych kategorii, które dadzą się najlepiej zaobserwować w perspektywie historycznej i komparatystycznej. Nie chodzi przy tym o zamknięty układ powiązań, lecz taki, który w konsekwencji determinuje również

---

społeczeństwa nowego typu, składającego się z równych sobie obywateli w miejsce starego, mocno zhierarchizowanego społeczeństwa feudalnego. Dla realizacji tego zamierzenia Napoleon zadbał o niezależną i silną egzekutywę, której szczególną strukturę, funkcję i sposób działania regulowało specjalne prawo – prawo administracyjne. Więcej na ten temat zob. L. Basta-Fleiner, T. Fleiner, *Allgemeine Staatslehre. Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt*, Berlin 2004, s. 255 i n.

<sup>25</sup> L.-A. Macarel, *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, Paris 1828, s. 10 – podaję za D. Zacharias, *Der Begriff des Verwaltungsrechts*, [w:] A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (eds), *op. cit.*, t. 4, s. 599.

<sup>26</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1885.

<sup>27</sup> Jerzy Supernat wskazuje na historyczne przesłanki braku wykształcenia się antagonizmów czy dychotomii na linii państwo-społeczeństwo w Anglii. Autor słusznie zauważa: „Walki rewolucyjne XVII wieku zapewniły skuteczną ochronę angielskiej maszyny państwowej klasie średniej, która sprawowała swoją władzę za pośrednictwem parlamentu. Po wieku XVII angielska klasa średnia nigdy nie znajdowała się w obliczu zagrażającego państwa, przed którym musiała się bronić, jako że de facto to ona była państwem”, zob. J. Supernat, *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5, s. 116.

<sup>28</sup> H. Wollmann, *Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressive) Convergence*, [w:] E. Schoter, H. Wollmann (eds), *Comparing public sector reform in Britain and Germany: key traditions and trends of modernization*, Aldershot 2000, s. 1-26.

<sup>29</sup> Guy B. Peters posługuje się w odniesieniu do społeczeństwa krajów anglosaskim znamionnym określeniem *stateless society*, zob. G.B. Peters, *Four Main Administrative Traditions*, Washington 2000, s. 67.

funkcjonowanie zewnętrznych kategorii, jak chociażby w odniesieniu do społeczeństwa czy w oddziaływaniach na sytuację prawną obywatela i jednostki.

Traktowanie rzeczonych związków jako kategorii poznawczej jest idealnym punktem wyjścia dla badania zjawiska konwergencji lub dywergencji albo też persystencji systemów prawnych i struktur administracyjnych w kontekście postępów integracji europejskiej (lub ich braku). Analizowanie badanego zjawiska znajduje ponadto zastosowanie, gdy weźmiemy pod uwagę argumenty na rzecz państwa i wzmocnienia wymiarów państwowości we współczesnym dyskursie publicznym. Jest symptomatyczne, że postulaty na rzecz silniejszego państwa oznaczają przeważnie nie tyle konieczność zwiększenia prac legislacyjnych, ile przede wszystkim wzrost skuteczności działania administracji, zwłaszcza w sferze realizacji kompetencji regulacyjnych czy kontrolnych. Ponadto przeciętnego obywatela nie interesuje proveniencja zadań publicznych, ich wynikanie z prawodawstwa unijnego lub krajowego ani sposób ich realizacji przez konkretny organ administracji publicznej (we współdziałaniu z organami europejskimi lub też nie). Kluczowym zagadnieniem zdaje się być przejęcie przez państwo ostatecznej odpowiedzialności w odniesieniu do zadań publicznych, czemu służy odpowiedni dobór instrumentów prawnych uwzględniających specyfikę struktur administracji publicznej.

## **Some Few Remarks on the Relations Between State, Law and Administration**

### **Abstract**

Relations between state, law and administration are of a complex nature and have been observed from the historical and comparative perspective. The essence of the relations should be analyzed regarding its impact on the society and the rights of the individual citizen.

### **Key words**

state, public administration, administrative law.

**Dr Renata Kusiak-Winter** – adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

## **Literatura**

- Basta-Fleiner L., Fleiner T., *Allgemeine Staatslehre. Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt*, Berlin 2004
- Błaś A., *Z problemów badań empirycznych nad prawem administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, t. 33
- Chapus R., *Droit administratif général*, t. 1, wyd. 8, Paris 1995
- Dawidowicz W., *O nieporozumieniu zwanym „nauką administracji”*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 11
- Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1885

- Duniewska Z., *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Heuschling L., *Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht*, [w:] A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (eds), *Handbuch Ius Publicum Europaeum: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, t. 3, Heidelberg 2010
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, Acta Universitas Wratislaviensis No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII
- Jeżewski J., *O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.*, Rzeszów 2006
- Jeżewski J., *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] Z. Januku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego? Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. 3, Warszawa 2012
- Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa, Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002*, Rzeszów 2002
- Jeżewski J., *Wartości konstytucyjne jako podstawa stabilizacji ustroju samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] J. Zimmermann, *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017
- Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej*, t. I, Wrocław 2014
- Jeżewski J. (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław 1999
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, wyd. 3 zaktualizowane i rozszerzone, Wrocław 2017
- Kowalczyk B., *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, [w:] R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint 1949)
- Macarel L.-A., *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, Paris 1828
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. I, wyd. 3, Berlin 1924
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2015



- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926
- Peters G.B., *Four Main Administrative Traditions*, Washington 2000
- Przedzińska J., *Kształtowanie perspektywy badawczej. Nadzieje i zagrożenia dla nauki administracji*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010
- Przedzińska J., *Spółczesność obywatelska jako idea filozoficzna*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009
- Roesler H., *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, t. I, 1872
- Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986
- Starościak J., *O opracowywaniu zagadnień administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1973, nr 2
- Supernat J., *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5
- Szreniawski P., *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2009
- Wollmann H., *Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence or (Progressive) Convergence*, [w:] E. Schoter, H. Wollmann (eds), *Comparing public sector reform in Britain and Germany: key traditions and trends of modernization*, Aldershot 2000
- Zacharias D., *Der Begriff des Verwaltungsrechts*, [w:] A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (eds), *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, t. 4, Heidelberg 2011

