

Nowe zagrożenia paradygmatu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest ewolucji administracji publicznej, która w coraz większym stopniu mimo związania konstytucyjnego prawem zaczyna przejmować kompetencje pozostałych władz, i teoretycznej oceny tego procesu. Nie chodzi przy tym o obecne przypadki łamania konstytucji lub ustaw, które muszą być omówione odrębnie, chodzi o wskazanie, że nawet przy formalnym poszanowaniu trójpodziału władz mamy do czynienia z tak głębokimi zmianami, że przygotowały one obecny kryzys państwa prawnego. Kumulacja niekorzystnych procesów wskazuje na zagrożenie dotychczasowego paradygmatu administracji publicznej, a refleksja naukowa nie zawsze wystarczająco ujmowała dynamikę tych procesów. W pracy sformułowano wnioski dotyczące nowych kierunków badań przy stanowczym utrzymaniu ustrojowych podstaw trójpodziału władzy demokratycznego państwa prawnego. Wskazano także główne dysfunkcje w rozwoju polskiej administracji publicznej, które w połączeniu z brakiem reakcji ustawodawcy na zmiany technologiczne zasadniczo ograniczyły tak ważną dla legitymacji demokratycznej akceptację obywateli. W tym kontekście ukazano także zagadnienia luki informacyjnej i konsekwencji burzliwego rozwoju technologii informacyjnej.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, władza wykonawcza, niezależne organy kontroli, trójpodział władz, domena administracji publicznej.

1. Wprowadzenie

Jan Jeżewski, pisząc o administracji publicznej jako przedmiocie badań, wyodrębnił dwa nurty badawcze: nurt nauk administracyjnych i nurt nauk społecznych. Obecnie dualizm ten staje się coraz ważniejszy jako jeden z głównych problemów nauki prawa administracyjnego¹. Nauka administracji miała być opisowa, nauka prawa administracyjnego: normatywno-analityczna, a nauka polityki administracyjnej perspektywiczna. Autor ukazuje dorobek uczonych austriackich, niemieckich i francuskich w tworzeniu nauki administracji². Nauka administracji jednak została w pewnym sensie „zagłuszona” przez burzliwy rozwój nauki prawa administracyjnego, podobnie jak na długie lata nauka o polityce publicznej pozostawała w głębokim cieniu tej dyscypliny.

Ostatnie lata to renesans nauk o polityce publicznej w związku z członkostwem w Unii Europejskiej, zwłaszcza z polityką spójności i funduszami unijnymi. Jak podkreśla Jan

¹ J. Supernat, *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym, III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2013, s. 149 i n.

² J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 312-314, 321-322.

Jeżewski, jest to nauka, która ma wzbogacać „ideę administracji”, a więc to, co jest wspólne dla wszystkich działów administracji³. To oznacza, że opisywanie poszczególnych działów rzeczywistej administracji nie jest jej pierwszoplanowym zadaniem, podobnie jak opis praktyki administrowania, według autora jest to najwyżej dopełnienie badań.

Nurt nauk społecznych, rozwijając kierunek zarządzania administracją publiczną, zajmuje coraz większą część obszaru klasycznej nauki administracji, a nawet prawa administracyjnego. Wydaje się, że czas wyciągnąć konsekwencje teoretyczne i praktyczne z utrzymującego się, silnie odseparowanego dualizmu badań nad administracją. Wspólna refleksja nad granicami jurydyzacji i wzajemną inkorporacją dorobku teoretycznego jest szczególnie pilna w warunkach kryzysu demokratycznego państwa prawnego⁴.

Dzisiaj pojęcie administracji stanowi ważną część systemu prawa administracyjnego, od niego rozpoczynamy wykład z zakresu prawa administracyjnego, a analiza pojęcia administracji publicznej stanowi jego naturalną część, tak jak całej dyskusji naukowej. Nie wydaje się więc możliwe wydanie np. podręcznika prawa administracyjnego bez części określającej istotę i cechy administracji publicznej⁵. Stawia to pytanie o dalszy rozwój nauki administracji, o obszary graniczne.

2. Czy nauka prawa administracyjnego jest zgodna co do pojęcia administracji?

Mimo wszelkich różnic teoretycznych możemy stwierdzić, że po roku tysiąc dziewięćset osiemdziesiątym dziewiątym paradygmat administracji publicznej, jej roli w państwie trójpodziału władz, stanowił swoistą wspólną domenę badaczy polskiej nauki prawa tożsamą z zachodnioeuropejską nauką prawa administracyjnego⁶. Ważną rolę w rozumieniu administracji publicznej odgrywało nie tylko racjonalne usytuowanie administracji wobec pozostałych władz, ale także cały system praw człowieka wpływających na jej rozumienie i wykonywanie administracji publicznej. Pojęcie to dobrze

³ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 315. J. Płoskonka, *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, „Kontrola Państwa” 2005, nr 1, s. 138-148.

⁴ M. Stefaniuk, *Badania nad administracją publiczną*, Lublin 2009, s. 6 i n.

⁵ Szerzej piszę o tym w: *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 26-27; T. Rabska, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego*, Warszawa-Dęba 2003, s. 58; por. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009; R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, T. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 6 i n.

⁶ Świadczy o tym zbiór publikacji dwudziestu już polsko-niemieckich kolokwium prawa administracyjnego, por. przykładowo: T. Rabska, *Rechts- und Organisationsfragen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung*, [w:] F. Schoch (hrsg.), *Das Verwaltungsrecht als Element der europaischen Integration*, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1995, s. 178 i n.; M. Błachucki, T. Górczyńska, *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014; por. S. Biernat, R. Henderler, F. Schoch, A. Wasilewski (hrsg.), *Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung: Referate und Diskussionsbeiträge des achten deutsch-polnischen Verwaltungskolloquiums vom 7.-11. September*, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1995.

mieściło się w konstytucyjnym obrazie administracji publicznej, a wysoki poziom akceptacji zagadnień podstawowych możemy zdekodować również z zapisów konstytucyjnych. Niektórzy autorzy podnoszą, że przepisy te nie zawsze są precyzyjne, że zbyt wiele rzeczy pozostawiono dla uregulowania na poziomie ustawowym, np. samą kwestię istnienia powiatów⁷. Częściowo było to odbicie ówczesnych sporów politycznych, było jednak także pochodną daleko posuniętej zgody co do zagadnień podstawowych; nie wydawało się więc konieczne rozbudowywanie postanowień konstytucyjnych ponad zwykłą miarę. Te artykuły, które są szczególnie obszerne, świadczą raczej o tym, że właśnie w tych miejscach spór polityczny był szczególnie intensywny. O ile jeszcze administracja samorządowa w związku z zasadniczą reformą budziła wielkie emocje, to administracja rządowa została uregulowana dość lakonicznie, uważano bowiem, że jest to dość oczywista w swojej konstrukcji część władzy wykonawczej bez zagrożenia nadmiernego rozszerzenia jej zadań.

3. Czy obecnie doszliśmy do kresu tego konsensusu? Czy dotychczasowy paradygmat władzy wykonawczej w tej jej części, która jest poświęcona administrowaniu podlega – również w doktrynie – destrukcji?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy najpierw zastanowić się, czy możemy mówić w ogóle o ustalonym paradygmacie administracji publicznej. Dobrą wskazówką w tym zakresie są właśnie prace Jana Jeżewskiego i całej szkoły wrocławskiej.

Zarówno F. Longchamps, jak i J.S. Langrod formułowali w tym zakresie podstawowe podejmowane przez doktrynę pytania badawcze⁸. Możemy odwołać się także do ustaleń J. Bocia. Administracja publiczna to według tego autora tylko pewien atrybut organów władzy publicznej i to władzy wykonawczej. Rozróżnia on cztery zasady działania administracji publicznej w państwie prawa. Spróbujmy przyjrzeć się im, doceniając osiągnięcia całej szkoły wrocławskiej.

Poddajmy analizie pierwszą z zasad: związanie prawem oznacza, że każde działanie organów administracji musi mieć podstawę prawną. J. Boć podkreśla, że mogą być podejmowane wyłącznie działania dla wykonywania zadań publicznych określonych prawem. Prawo określa także formy działania organów administracji oraz procedury działania. Dodajmy, że każdy z tych elementów jest tak samo ważny. Nie można przykładowo powiedzieć, że czujemy się związani prawem, ale tylko co do podstaw działania i możemy wykazać zarówno legitymację demokratyczną, jak i podstawę prawną każdego aktu administracyjnego. Jeżeli jednak naruszono przewidziane prawem formy działania albo też procedurę, nie wystarcza to dla realizacji pierwszej, podstawowej zasady. Czasami przy łamaniu zasad słyszymy o niezbędnej elastyczności lub „wolności działania organów administracji publicznej”, które w innym przypadku popadłyby w biurokratyczne

⁷ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2010.

⁸ Por. tylko przykładowo F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993 – Recepcja teorii J.S. Langroda.

skostnienie. Takie tłumaczenie nie może zostać przyjęte, wszystkie przesłanki związania prawem administracji publicznej występują łącznie, inaczej cały gmach doznaje uszczerbku i nie możemy już mówić o funkcjonującym państwie prawnym. Jak wskazuje F. Longchamps, każda władza dyskrejonalna będzie ją rozszerzała, a administracja publiczna, która ma legitymację do działań dyskrejonalnych, wykorzysta ją w pełni⁹. Jest to więc reguła ponadnarodowa, obserwowana z perspektywy badań nad współczesną administracją.

4. Czy następuje odrodzenie władzy dyskrejonalnej?

Paradygmat administracji publicznej jako samoograniczającej się władzy wykonawczej służącej dobru wspólnemu i wykonującej – ubrane w szatę ustawową – decyzje parlamentu zmienia się na naszych oczach. Wyidealizowany obraz parlamentu, który latami cyzeluje – ucierając w merytorycznych debatach z odgrywającą ważną rolę opozycją treść perfekcyjnie dopracowanych ustaw – praktycznie zniknął. Wyniki wyborów premiiuą coraz bardziej agresywny marketing polityczny, wyostrenie konfliktów. Rola parlamentu¹⁰ uległa już wcześniej ograniczeniu w związku z rozwojem prawa europejskiego, ale obecnie ulega to nasileniu nie tylko w naszym kraju, choć w naszym przypadku ostry kryzys pozycji parlamentu jest jaskrawy.

Skoro kilkadziesiąt procent norm prawnych zostało już przesądzone w Traktatach europejskich, życie parlamentu już wcześniej zmieniło się z ogromnej „fabryki prawa” obudowanej kompetentną administracją sejmową w arenę walk politycznych, komisji śledczych oraz coraz szybszego uchwalania projektów rządowych. Charakterystyczna jest ewolucja prac nad budżetem państwa. Bezpośrednio po transformacji budżet powstawał praktycznie w Sejmie. Każdy etap prac był konsultowany – także z opozycją. Stopniowo prace nad budżetem przenosiły się w całości do Ministerstwa Finansów i innych organów rządowych, parlament włączał się do debaty dopiero w końcowej fazie. Krok po kroku ograniczano pole manewru posłów w ostatniej fazie prac. Obrady Komisji Finansów Publicznych koncentrowały się wokół swoistych okrawków budżetu przeznaczonych na inwestycje o dużym rezonansie społecznym lub istotnym znaczeniu lokalnym (regionalnym). Po dwudziestu latach od głównych przemian finalny etap prac przypominał w pewnym stopniu licytację zrozumienia posłów dla potrzeb lokalnych ważnych dla przyszłych wyborców¹¹. Z punktu widzenia całości budżetu były to wydatki marginalne, również opozycja przestała się z czasem domagać (wobec niskiej efektywności swych działań) przesunięcia znaczących sum, zadowolając się niewielkimi zwycięstwami w formie koncesji strony rządowej albo na skutek chwilowych sporów w koalicji. Ostatnio i ten margines swobody zanika w związku z zasadniczym odrzucaniem poprawek opozycji.

⁹ F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 4452, 110115 oraz J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 40-45 i 197 i n.

¹⁰ Szerzej o problemie władzy dyskrejonalnej J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jak zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 136-137 oraz 143.

¹¹ Por. Sprawozdanie z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych w roku 2014, <http://www.sejm.gov.pl/> [dostęp 12.01.2018].

Kolejnym ważnym etapem dominacji w procesie tworzenia budżetu państwa administracji rządowej stało się ograniczenie konstytucyjnie i ustawowo deklarowanej samodzielności finansowej niezależnych organów kontrolnych oraz sądów. Prerogatywą Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Sądownictwa, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Najwyższej Izby Kontroli było samodzielne planowanie odpowiednich części budżetu państwa dotyczących tych organów. Niezależność ta podlegała kontroli Sejmu w tym znaczeniu, że na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu i debaty sejmowej badano racjonalność niektórych wydatków i poddawano ją debacie zarówno ze strony koalicji, jak i opozycji. Oczywiście niezależne instytucje kontrolne unikały nadmiernego zwiększania swoich budżetów poddanych szczególnie surowej ocenie opinii publicznej, powiększanie takich budżetów było chętnie nagłaśniane przez koalicję rządzącą i media. Budżet adekwatny do wykonywanych zadań był ważnym elementem możliwości rzeczywistego wykonywania kompetencji i realizacji funkcji.

Administracja publiczna, w tym Ministerstwo Finansów, powinna była zachowywać pełen szacunek dystans, chyba że chodziło o przypadki marnotrawstwa i niegospodarności, które wymagały debaty parlamentarnej. Przez pierwsze lata transformacji ten zwyczaj parlamentarny był szanowany, stopniowo jednak administracja rządowa ofensywnie zmierzała do ograniczenia budżetu wybranych instytucji, zwłaszcza jeżeli realizacja przez nie funkcji kontrolnych stawała się dla tej administracji uciążliwa. Wydaje się na podstawie wyniku prac parlamentarnych, że najbardziej jaskrawym przykładem niedofinansowania wywołanego taką ofensywą przedstawiciele administracji w Parlamencie było przez lata GIODO, z budżetem około 14 milionów złotych oraz Rzecznik Praw Obywatelskich; stosunkowo większy respekt okazywano budżetom sądownictwa – charakterystyczne przy tym było większe skupienie na „krzywdach przeszłości” niż na problemach teraźniejszości. Jeszcze przed rokiem 2015, a więc przed okresem ostrej konfrontacji politycznej dotyczącej charakteru instytucji kontrolnych, budżet Rzecznika Praw Obywatelskich wynoszący zwykle około 40 milionów złotych był sześciokrotnie mniejszy niż budżet IPN-u¹².

Niezależne instytucje kontrolne były więc ostatnim bastionem, w którym posłowie mogli realnie wpłynąć – nawet bez uzgodnień z administracją rządową – na kształt budżetu, stąd debata w komisjach merytorycznych i w Komisji Finansów Publicznych dotyczyła często w sposób nieproporcjonalny tych zagadnień¹³.

Parlament zachował jednak obok swoich zasadniczych funkcji ważne kompetencje w zakresie samodzielności stanowienia prawa. Spójrzmy, jak i ten fragment ulegał stopniowej zmianie. Projekty poselskie były od początku transformacji traktowane jako gwarancja niezależności wykonywania mandatu, chodziło o to, aby grupa posłów wolna

¹² Przykładowo: Sprawozdanie RPO 2013, Warszawa 2014, Sprawozdanie RPO 2011, Warszawa 2012, s. 12-13.

¹³ D. Bolikowska, W. Robaczyński, *Najwyższa Izba Kontroli, tradycja i współczesność*, Warszawa 2009, s. 159 (samodzielność budżetowa), por. T. Zieliński, *Ombudsmann, możliwości i granice skutecznego oddziaływania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia RPO w Polsce*, tom IV, Warszawa 2008, s. 46-47; por. sprawozdanie NIK.

od konieczności uzgodnień międzyresortowych mogła mimo to znaleźć sposób na stanowienie prawa poza wielką machiną rządową. Zmiana roli administracji rządowej wyraża się również w destrukcji tej ważnej domeny. O ile jeszcze w latach 90. zdarzały się prawdziwe projekty poselskie stanowiące cenne, a czasem ponadpartyjne uzupełnienie inicjatyw rządowych, o tyle później stawały się one coraz częściej atrapami. Jak wskazałam we wcześniejszym opracowaniu¹⁴, ze względu na mniejsze wymagania formalne i uproszczony tryb prac zarezerwowany kiedyś dla „wolnych” posłów, wykorzystuje się je w istocie jako parawan dla projektów rządowych, niestarannie lub pośpiesznie przygotowanych. Tendencja do nadużycia prawa łączyła się tutaj z poświadczeniem nieprawdy, kiedy ministrowie deklarowali, że określony projekt, który powstał w ich resorcie, jest w istocie projektem poselskim. Destrukcja tej instytucji wskazuje z jednej strony na konieczność jej pilnej zmiany, z drugiej jednak jest świadectwem kryzysu roli administracji publicznej wobec parlamentu i poszanowania prawa.

Administracja związana ściśle prawem to taka, w której prawem związana jest cała działalność i która jest poddana kontroli niezawisłych i niezależnych sądów. Znika wówczas „domena administracyjna” – obszary „wolne od prawa”. Na naszych oczach administracja wydostaje się spod tej kontroli, a związanie prawem staje się coraz bardziej iluzoryczne. Tam natomiast, gdzie – jak w samorządzie terytorialnym – z założenia ustrojowego należało pozostawić większą przestrzeń samodzielności zarówno w stanowieniu prawa miejscowego, jak i w jego stosowaniu, była ona stale zawężana. Przygotowywanie projektów ustaw, które było w „złotej erze” parlamentów rodzajem technicznej działalności przygotowawczej, staje się w coraz większym stopniu przesądzeniem treści. Aktywność parlamentu zaczyna ograniczać się nawet w prawidłowo funkcjonujących demokracjach do spektakularnych poprawek budzących zainteresowanie opinii publicznej albo całych ustaw będących tylko manifestacją polityczną. Zaś w przypadku, jak u nas, naruszenia prymatu parlamentu poprzez odrzucanie z założenia wszystkich poprawek opozycji rola administracji staje się przemożna i wykracza poza zasady konstytucyjne¹⁵.

Proces ten pogłębiony jest także poprzez nowe regulacje związane z postępem technologicznym. W coraz większym stopniu rzeczywista regulacja dotycząca informatyzacji, Big Data, dronów¹⁶, alternatywnych źródeł energii¹⁷, delegowana jest do aktów wykonawczych. Nawet one mają jednak na poziomie rozporządzenia charakter ramowy. Nowe technologie niosą więc ze sobą szereg dylematów społecznych i politycznych,

¹⁴ Szerzej piszę o tym problemie [w:] *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3, s. 17 i n.

¹⁵ M. Kordela, *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 15-17.

¹⁶ M. Szmigiero, S. Sikorski, *Możliwości zastosowania bezzalogowych statków powietrznych w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego w świetle obowiązujących regulacji prawnych* – Konferencja „Ochrona zdrowia – aspekty ekonomiczne i prawne” Warszawa 14.11.2017 SGH.

¹⁷ M. Szyrski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017; por. J. Pokrzywnik, J. Baehr, P. Lissoń (red.), *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, Warszawa 2016.

które powinny być rozstrzygane w parlamencie, ale złożone kwestie techniczne stają się wygodnym parawanem dla kolejnego zwiększenia przewagi administracji.

Administracja publiczna, która traktuje prawo jako narzędzie władzy, a nie naturalne ograniczenie, demontuje w ten sposób trójpodział władz¹⁸.

Erozja zasady związania administracji prawem i podporządkowania parlamentowi oznacza także kryzys wykonawczego charakteru administracji. Obie te zasady są ściśle związane, ulega jednak obecnie zatarciu także jasne miejsce administracji wewnątrz władzy wykonawczej. Równowaga postulowana przez Konstytucję jako rezultat trójpodziału władz jest naruszana w dwojaki sposób. Po pierwsze baza informacyjna, podstawy informacyjne procesu decyzyjnego są zawłaszczane przez administrację, a to właśnie te podstawy determinują rodzaj rozstrzygnięć parlamentarnych. W dobrze funkcjonujących demokracjach zachodnich kryzys ten zaznacza się subtelnie w przewadze informacyjnej administracji publicznej, w naszym przypadku dochodzi do deprecjacji, a nawet destrukcji samodzielności, bezstronności i apolityczności administracji parlamentarnej. Ta niezależna administracja, której teoria poświęcała przez lata zbyt mało uwagi, podobnie jak administracja sądowa były dodatkowym gwarantem niezależności parlamentu i sądownictwa, jeżeli już nawet nie dominacji parlamentu. Należy postulować pogłębienie badań nad optymalnym modelem tych administracji.

Do przeszłości należy już więc uregulowany i postulowany konstytucyjnie stan, w którym to konkretyzowanie prawa powszechnie obowiązującego jest głównym zadaniem administracji. Jakie są konsekwencje „opuszczania” przez administrację swojego tradycyjnego miejsca w trójpodziale władz i rozprzestrzenienie swoich wpływów na obszary sąsiednie? Można by przecież stwierdzić, że jako administratywiści powinniśmy wyrażać radość ze wzrostu znaczenia szeroko rozumianej administracji, jednakże taki stan ma również głębokie negatywne konsekwencje dla efektywności, racjonalności działania administracji, a przede wszystkim dla jej legitymacji demokratycznej opartej na legitymacji parlamentu.

Poddanie kontroli sądowej całej administracji publicznej słusznie określane jest w literaturze jako największa „zdobycz państw demokratycznych”¹⁹. Należy zadać pytanie, dlaczego ma ona takie znaczenie dla prawidłowego ukształtowania całej administracji. Dopiero sądowa kontrola sprawia, że administracja publiczna respektuje granice swojej konstytucyjnej pozycji; realna jest bowiem perspektywa, że nałożenie na obywatela sprzecznych z Konstytucją obowiązków zostanie w nieuchronny sposób uchylone przez sądy administracyjne lub ostatecznie Trybunał Konstytucyjny. Zaniknięcie poczucia tej nieuchronności, czego jesteśmy obecnie świadkami, prowadzi do nadużycia prawa. Każda administracja bowiem, jak wskazuje się w literaturze, ma skłonność do rozszerzania swojej funkcji władczej. Zewnętrzna kontrola jest niezbędna, a jej osłabienie sprawia, że bezkarne stają się także decyzje nieracjonalne, w tym naruszające prawa

¹⁸ P. Drobek, *Ochrona danych osobowych w publicznych bazach danych*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet, publiczne bazy danych i Big data*, Warszawa 2014, s. 104-105.

¹⁹ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 42-43.

człowieka²⁰. W dalszej perspektywie państwo traci swoją służebną rolę, a dzięki aktywizmowi administracji publicznej zaczyna panować nad obywatelem.

Rezultatem może być skumulowany wybuch niezadowolenia społecznego²¹ grożący przyszłości i bezpieczeństwu państwa. Składa się na niego zawsze tysiące indywidualnych rozstrzygnięć spraw obywateli, którzy mają świadomość naruszenia swoich praw, a którym zablokowano rzetelną drogę sądową do wzruszenia niesprawiedliwych rozstrzygnięć. W taki sposób właśnie funkcjonowała PRL – od wybuchu do wybuchu społecznego²². Następowaly one mniej więcej co dziesięć lat, po każdym z nich jednak następowało długie osłabienie państwa i pogorszenie relacji z obywatelami. Sekwencję tych okresowych eksplozji społecznych przerwała dopiero zmiana ustroju w 1989 roku. Na 26 lat zbudowano skutecznie drożne kanały rozładowywania niezadowolenia społecznego, do których należała także (oczywiście niedoskonała) kontrola sądowa, ale również zróżnicowany krajobraz partyjny, aktywna rola parlamentu i silny samorząd. Powstrzymały one okresowe wybuchy społeczne, co pozwoliło, przy wszelkich błędach polityki społecznej, na kumulowanie zasobów, wzmacnianie pozycji państwa i umocnienie świadomości obywateli, że administracja jest opłacana z ich podatków, pełni więc rolę służebną. Nawet więc jeżeli decyduje o prawach i obowiązkach obywatela, czyni to w granicach prawa i realnie jest wzruszenie jej rozstrzygnięć. Obecnie wchodzimy w nową fazę kumulowania napięcia społecznego bez wystarczających kanałów ich bieżącego rozładowywania.

Dodatkowym elementem, który miał wzmacniać stabilność społeczną i zabezpieczać przed niszczącymi konfliktami o szerokiej skali, były instytucje dialogu społecznego: Komisja Trójstronna pozwalająca na dialog z pracodawcami i pracownikami, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komisja Wspólna Rządu i Konferencji Episkopatu Polski. Instytucje te utraciły jednak swoje znaczenie mediacyjne w szerszej skali. Charakterystyczne, że ich funkcjonowanie nie jest obecne w świadomości publicznej i nie stanowi ważnej instancji rozwiązywania konfliktów. Niezależne organy kontrolne takie jak NIK, RPO i GIO DO wykonują jeszcze swoje konstytucyjne obowiązki, brak jednak sprawnego realizowania ich wniosków w funkcjonowaniu administracji²³. Przeważa reakcja obronna lub dyskredytująca, jeżeli opinie są krytyczne²⁴. Osłabianie znaczenia niezależnych organów kontrolnych notujemy od około 10 lat. Ostatnio nasiliło się

²⁰ I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 58-59, 74-75 i przedstawiona tam argumentacja.

²¹ Szerzej o tej kwestii [w:] I. Lipowicz, *Dobro wspólne ...*, por. Ł. Bertram, *PPN 1976-1981, Język niepodległości*, Warszawa 2012, s. 53.

²² Wskazuje się w szczególności, że brak prawnej możliwości wzruszenia oczywiście nieracjonalnej decyzji wojewody stał się jedną z przyczyn rozruchów w Ursusie w 1976 roku – M. Kallas, J. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 169-185; A. Zagajewski, *Solidarność i samotność*, Paryż 1986.

²³ Por. www.sejm.gov.pl *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2011 oraz o stanie przestrzegania prawa człowieka i obywatela*, Warszawa 2011, *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2013 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Warszawa 2014, s. 307-308. Przykładowo s. 274, 281.

²⁴ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Warszawa 2013, s. 18, 19, s. 272-273, 222-223.

jednak w znaczący sposób, czego przejawem są nawet dążenia do skracania kadencji niezależnych organów kontrolnych i takiej modyfikacji ich działań (por. projekt ustawy o ochronie danych osobowych), aby osłabić ich znaczenie w systemie władzy publicznej.

Cały system pozycji administracji publicznej w państwie prawa domyka zasada odpowiedzialności prawnej zarówno organów, jak i osób piastujących funkcje w organach administracji publicznej za podejmowane działania²⁵. Zwiększa ona zasadniczo poczucie bezpieczeństwa obywateli, jeżeli istnieje świadomość ugruntowana przykładami, że za działania niezgodne z prawem oraz te naruszające prawo urzędnik państwowy ponosi odpowiedzialność karną, cywilną i dyscyplinarną. Zaostrzeniu tej odpowiedzialności miało pierwotnie służyć wyodrębnienie nowego jej rodzaju, jakim jest odpowiedzialność polityczna. Można obecnie uważać, że ze względu na „zawodową solidarność” posłów w parlamencie odpowiedzialność polityczna przyczyniła się raczej do osłabienia poczucia nieuchronności odpowiedzialności u najwyższych urzędników państwowych.

Kwestia odpowiedzialności urzędniczej stanowiła przez 26 lat wolnej Rzeczypospolitej najślabszy punkt paradygmatu administracji publicznej. Mimo zasadniczych prawnych deklaracji odpowiedzialność dyscyplinarna miała zawsze charakter marginalny, a odpowiedzialność urzędnicza za szkody wyrządzone obywatelom poprzez działanie administracji publicznej nie była wykonywana w sposób efektywny²⁶. Próba zmiany sytuacji była naśladująca standardy europejskie ustawa z 2011 roku o odpowiedzialności administracji publicznej²⁷, nie przyczyniła się ona jednak do zmiany sytuacji. Liczne zastrzeżenia i ograniczenia dotyczące ponoszonej odpowiedzialności materialnej sprawiły, że nawet przed okresem obecnym było to już prawo źle funkcjonujące.

Dobrym przykładem zasadniczych problemów z egzekwowaniem tej ważnej zasady działania administracji publicznej w państwie prawa są reguły odpowiedzialności i funkcjonowanie komisji orzekających do spraw błędów w sztuce lekarskiej na szczeblu wojewódzkim. Wydawało się, że regulacja ta uwolni pacjentów od długotrwałych, kosztownych procesów sądowych i pozwoli znaleźć rozsądny kompromis co do odszkodowania za stwierdzony błąd w sztuce lekarskiej bez przewlekłości i bez nadmiernego obciążania Skarbu Państwa. Warunkiem powodzenia nowego systemu odpowiedzialności było jednak to, aby publiczne szpitale proponowały znaczące i adekwatne co do wysokości odszkodowania. Są one jednak proponowane dotychczas w wysokości symbolicznej lub wręcz prowokującej poszkodowanego. Publiczne szpitale próbują w ten sposób wymusić korzystniejsze dla nich (z punktu widzenia ponoszących odpowiedzialność funkcjonariuszy ochrony zdrowia) długotrwałe procesy sądowe. Pozwala to bowiem odsunąć w czasie moment wypłacenia odszkodowania niezwykle znaczący dla (znajdującego się zwykle na

²⁵ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 386. Także M. Mazuryk, *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 151-155.

²⁶ D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 519 i n.

²⁷ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34 poz. 173 z późn. zm.); M. Mazuryk (red.), *op. cit.*

granicy wypłacalności) podmiotu leczniczego²⁸. Charakterystyczne jest to, że nawet rozdziały o odpowiedzialności urzędników państwowych zajmujące w podręcznikach prawa administracyjnego Europy Zachodniej poczesne miejsce, w Polsce stają się częścią rozdziałów na temat kontroli administracji publicznej lub ogólnie pracowników administracji publicznej²⁹.

Analizując więc dotychczasową pozycję polskiej administracji publicznej w systemie trójpodziału władz przed rokiem 2015 (ponieważ najnowszy okres należy analizować odrębnie), można stwierdzić, że z 4 podstawowych elementów największa słabość dotyczyła od początku elementu czwartego, odpowiedzialności urzędników państwowych. Dało się także wyraźnie odczuć stopniowe, nadmierne umacnianie pozycji administracji publicznej wobec parlamentu. Można stwierdzić, że kontrola sądowa działała przez lata prawidłowo, mimo wszelkich odnotowanych słabości³⁰. Krytycznie oceniany jest w doktrynie przykładowo nadmierny rygoryzm sądów administracyjnych wobec samorządu terytorialnego, koncentrujący się bardziej na kontroli samorządu niż na ochronie jego samodzielności oraz niejednolitość orzecznictwa.

Kontrola sądowa administracji publicznej stanowi nie tylko hamulec, ale także motywację³¹. Każdy urzędnik państwowy ma świadomość, że sporządzona przez niego decyzja może być analizowana, rozważana i komentowana. To bardzo silna motywacja do przestrzegania standardów, choć ma ona swoje ograniczenia. Jakie elementy kontroli sądowej wpływały jednak negatywnie na ustabilizowanie podstawowych zasad państwa prawa? Powszechnie podkreślano przewlekłość postępowania, chociaż w przypadku sądów administracyjnych nie była to przewlekłość duża w porównaniu z sądownictwem powszechnym, boleśnie dał się odczuć brak mediacji administracyjnej³². Gdyby rozwinięta została w należyтым stopniu, wówczas dużą część spraw administracyjnych nie trafiałaby w ogóle na wokandę sądową. Można ocenić, że nasze około 10-letnie opóźnienie w tym zakresie w porównaniu z Europą Zachodnią przy równoczesnym słusznym utrzymywaniu niskiego progu kosztów administracyjnych w postępowaniu sądowym nasilały nawał spraw, subiektywne poczucie formalizmu, archaiczności postępowania, nawet jeżeli obiektywnie nie były przekroczone terminy orzekania w poszczególnych sprawach.

Poważnym zaniedbaniem był także brak szerokiej akcji edukacyjnej w zakresie sądownictwa administracyjnego, postulowane przez lata lekcje propedeutyki prawa

²⁸ *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*, Warszawa 2016.

²⁹ M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

³⁰ J. Zimmerman (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017; M. Kotulski, *Sprawiedliwość i zaufanie do organów władz publicznych a jednolitość orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych*, Warszawa 2015, s. 176 i n.; B. Jaworska-Dębska, *Zaufanie publiczne w samorządzie terytorialnym*, [w:] *ibidem*, s. 316 i n.

³¹ M. Sieniuc, *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), t. II, s. 54-55; por. K. Chochowski, *Aktualność myśli Profesora Jerzego Stefana Langroda w przedmiocie zasadności bezstronnej kontroli nad administracją publiczną*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011, s. 73-85.

³² R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 127 i n.

w szkołach średnich nigdy nie stały się obowiązkowe, ograniczono się do akcyjnych szkoleń, a tylko niektóre sądy prowadziły – zwykle z pomocą stowarzyszenia *Iustitia* – szerszą edukację społeczną. Wielkim osiągnięciem stała się natomiast informatyzacja sądów administracyjnych i dostęp do bazy orzecznictwa.

Mimo to przez lata rosła pewna bariera między społeczeństwem a sądami kontrastująca z szerokimi akcjami edukacyjnymi w Europie Zachodniej³³. Ułatwiło to późniejsze sięgnięcie do nieuprawnionych metod dyskredytowania sądów, pogłębiania nieufności społecznej. Niewątpliwie osiągnięcia, do których należała np. E-wokanda, nie były wystarczająco obecne w świadomości społecznej, inne, takie jak E-sądy, były dyskredytowane przez występujące błędy w orzekaniu dotyczące np. niewłaściwie ustalonych podmiotów roszczeń.

Nawet spójny system edukacji społecznej w omawianym zakresie nie będzie wystarczający, jeżeli nie będzie mu towarzyszyć odpowiedni system pomocy prawnej dla osób niezamożnych oraz tanie ubezpieczenia prawnicze. Te trzy elementy: szeroka edukacja, bezpłatna pomoc prawna, tani system ubezpieczeń prawniczych dla przedsiębiorców mogłyby – wspólnie z mediacją – obniżyć barierę niezrozumienia i zapobiec nadmiernej ekspansji administracji wobec pozostałych władz.

Administracja publiczna przyszłości to administracja w warunkach globalizacji i cyfryzacji³⁴. Jakie podstawowe elementy są związane z tymi gwałtownymi przemianami w przypadku administracji krajowej? Należą do nich przede wszystkim: relatywizacja pojęcia przestrzeni i władztwa nad przestrzenią. Administracja państwowa przez długie lata była jasno przypisana do określonego terytorium, również przy ścisłym realizowaniu przez nią swej roli wykonawczej, jej rozstrzygnięcia były akceptowane i respektowane na terytorium państwa. Ta sytuacja zmienia się zasadniczo. Potężne globalne podmioty gospodarcze działające często w przestrzeni wirtualnej mają realny wpływ na wykonywanie władztwa na danym terytorium, np. na przykładzie administracji miejskiej pisze się o naruszeniu „prawa do miasta” i o monopolizacji przestrzeni informacyjnej np. przez Google i inne wyszukiwarki internetowe; to ich mapy i informacje szczegółowe tworzą w oczach mieszkańców wtórny obraz miasta, determinując ich decyzje, segregując mieszkańców bez ich wiedzy. Podmioty te ani nie są ograniczone decyzjami administracji publicznej na danym terytorium, ani zwykle nie płacą tam podatków, wpływają jednak silnie na zachowania mieszkańców.

Kolejnym przykładem dylematów działania administracji w warunkach globalizacji może być zaostrażająca się w warunkach starzejącej się Europy konkurencja między państwami o młodych, wykształconych pracowników³⁵. Wykształceni w jednym państwie ludzie mogą mieszkać w drugim, a pracować np. w formule telepracy, przy czym władztwo

³³ Szerzej piszę o tym problemie [w:] *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, s. 192.

³⁴ M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 439-440; B. Szafranski, *Czy cyfrowa chmura zmieni fundament działalności administracji publicznej?*, [w:] G. Szpor (red.), *Cloud computing. Przetwarzanie w chmurach*, Warszawa 2013, s. 67 i n.

³⁵ B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. RPO. Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012.

nad ludźmi charakterystyczne dla administracji publicznej ulega tu głębokiej relatywizacji, konkurowanie o pracowników, obywateli, mieszkańców będzie się zaostrzało. Ludzie porównują jakość życia, zarobki, ale także jakość pracy administracji publicznej. Nie wiążą już się tak silnie z przynależnością narodową. Patriotyzm można przeżywać, według nowego pokolenia, także pracując i mieszkając w innym państwie, depopulacja staje się więc jednym z ważnych wyznaczników działania administracji publicznej.

Realne władztwo i związany z nim przymus państwowy odgrywa coraz mniejszą rolę w większości krajów demokratycznych, będzie to miało zasadniczy wpływ na działanie administracji publicznej. Jeśli będzie chciała ona utrzymać swoich obywateli na terytorium własnego państwa, pozyskiwanie akceptacji ze strony adresatów działań administracji publicznej będzie stawało się coraz ważniejsze. Oznacza to konieczność zmiany metody działania administracji, przewagę form dwustronnych nad jednostronnymi, szerokie stosowanie umowy administracyjnej, która ciągle jeszcze nie może znaleźć swojego miejsca w polskim prawie administracyjnym, stosowanie mediacji włączonej dopiero po ostatniej nowelizacji do k.p.a. Rozwój w tym kierunku nie jest kwestią „przymusu unowocześniania” w abstrakcyjny sposób administracji publicznej, staje się kwestią przetrwania i ochrony przed depopulacją.

Kolejnym elementem, który może wpłynąć na przyszłą zmianę paradygmatu administracji publicznej, będzie szerokie stosowanie Big Data. Klasyczne działanie administracji publicznej wobec obywateli polegało na interwencji „punktowej”, trwaniu w swojej gotowości. Obywatel zwracał się do administracji z określoną sprawą, a ta, pozostając w gotowości działań, wykorzystywała przy tym posiadane już informacje o obywatelu, inicjatywa jednak działania, zarówno ze strony obywatela, jak i administracji wymagała każdorazowego, czasem uciążliwego uzupełnienia stanu wiedzy organu administracyjnego. Dostrzegano także dobre strony tej sytuacji, wskazując, że samo ograniczenie administracji publicznej chroni obywateli przed omnipotencją informacyjną administracji i związaną z tym władzą.

Obecnie zasoby informacji publicznej stale rosną, dopuszczenie ich ponownego wykorzystania w imię ekonomizacji działań administracji pogłębiło przewagę informacyjną administracji. Z jednej strony przyspieszyć to może i obiektywizować odpowiednie działania, z drugiej bariery prawne stają się iluzoryczne, a organy administracyjne rozstrzygają na podstawie posiadanej już wiedzy. Big Data to krok dalej: transparentność działań obywatela, ale także prognozowanie zachowań z dużą dozą trafności prowadzi nas do rozstrzygnięć typu *predictive policing*, w którym uwzględnia się czyny jeszcze niepopołnione i wyciąga – na razie w Stanach Zjednoczonych – konsekwencje prawne z przyszłych możliwych zachowań. *Predictive policing* – przypomnijmy – polegać ma na tym, że na podstawie statystycznej opracowanej i uzupełnionej o Big Data prognozy zachowania, zmienia się tekst rozstrzygnięcia. Istniejący konflikt w prawie amerykańskim dotyczy dostępu do chronionego prawem autorskim algorytmu. W odniesieniu do prawa administracyjnego oznaczałoby to na przykład wyższe kary administracyjne, jeśli z algorytmu wynikałoby wysokie prawdopodobieństwo dalszych naruszeń, albo też decyzję

odmowną w sprawie paszportu czy mieszkania komunalnego na podstawie kombinacji algorytmu i profilowania obywatela³⁶.

Nowym, wielkim niebezpieczeństwem może stać się przewidziane w projekcie ustawy o ochronie danych osobowych rozszerzenie prawa do profilowania na banki, instytucje ubezpieczeniowe i inne podmioty gospodarcze. Przepływ takiego profilu sporządzonego na podstawie tysięcy danych z karty kredytowej na temat rodzajów zrobionych zakupów dających ważne dane o charakterze, upodobaniach i poglądach danej osoby do aparatu administracji publicznej może w przyszłości otworzyć drzwi do wprowadzania nawet częściowych rodzajów „rankingów obywatelskiego” w stylu chińskim: systemów, w których każde nasze działanie i zaniechanie zarówno w sferze publicznej, jak i w życiu gospodarczym może być wartościowane przez administrację i powiązane z możliwą realizacją praw obywatelskich³⁷.

Zasadę, że administracja publiczna realizuje w sposób twórczy i organizatorski na podstawie prawa, dobro wspólne nie staje się już więc wystarczającą ochroną pozycji człowieka (nie tylko obywatela) wobec administracji, skoro zakwestionowaniu podlega zarówno pojęcia prawa, jak i dobra wspólnego, a zasada materii ustawowej staje się nikłą przeszkodą dla ekspansji administracji.

Jaka jest granica stosowania podobnych działań przez współczesną i przyszłą administrację publiczną? Może okazać się nią dopiero poczucie osaczenia i deprivacji człowieka. Pierwszą fazą będzie apatia, rezygnacja ze sprzeciwu wobec wszechmocnej władzy, podporządkowanie. Takie cechy wpływają nieuchronnie na osłabienie kreatywności tak potrzebnej współczesnej gospodarce. Kolejną reakcją może być jednak ucieczka, czyli nasilanie masowych migracji, w tym migracji do świata wirtualnego oraz agresja niekoniecznie mająca charakter buntu politycznego, ale ogólnie rosnącej anomii społecznej.

Dotychczas zmiany prawa materialnego w ostatnich lat wskazywały drogę rozwoju paradygmatu w ogólności, należały do nich nowe ustawy o konsultacji społecznej, rewitalizacji, instytucjonalizacja nowych form konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym takich jak rady młodzieżowe, rady seniora w gminie³⁸ czy ciała kolegialne w procesie rewitalizacji³⁹. Chęć pozyskania akceptacji społecznej wyraża się także w opracowywaniu ekspertyz i innych działań eksperckich.

W coraz mniejszym stopniu wystarcza we współczesnym świecie wola organu z powołaniem się na prawo, adresat rozstrzygnięcia oczekuje negocjacji, szerszych uzasadnień, postępującej konsultacji.

Nie zmieni w moim przekonaniu tego ogólnego trendu europejskiego nagle usztywnienie i próba recentralizacji administracji publicznej w ostatnich dwóch latach. Obywatel przekonywany, zachęcany, „komplementowany” przez potężne podmioty gospodarcze po to tylko, aby został ich klientem, nie może łatwo zaakceptować kontrastu w jego

³⁶ Szerzej: I. Lipowicz, *Dobro wspólne...*

³⁷ I. Krastew, *Demokracja nieufnych*, Warszawa 2013.

³⁸ R. Mędrzycki, *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3, s. 119 i n.

³⁹ J. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Gdańsk 2017.

traktowaniu w sferze administracji publicznej. Czasy automatycznego posłuszeństwa administracji w świecie nieuchronnie mijają, próba ignorowania tej tendencji wobec świadomej, samodzielnej i mobilnej, obytej w cyfrowym świecie populacji jest strategią coraz bardziej ryzykowną⁴⁰. Obywatel chce rozumieć: nieprzypadkowo karierę robią programy komputerowe oznaczające „czynnik mglistości” danego tekstu prawniczego oraz ruch w kierunku wykorzystania specjalnego (opracowanego kiedyś na potrzeby osób niepełnosprawnych) języka łatwego w zrozumieniu, oczekuje się streszczeń decyzji i wyroków właśnie w takim „łatwym do zrozumienia” języku polskim⁴¹. Spór dotyczący kredytów we frankach szwajcarskich wzmocni zapewne tę tendencję.

Pogłębianie się luki informacyjnej między administracją publiczną, a obywatelem może mieć podobne konsekwencje, jak w przypadku sądownictwa⁴². Próby skierowania gniewu społecznego na hermetyczną, nadmiernie władczą i – w rozumieniu ogółu – formalistyczną administrację, a raczej „biurokrację” będą łatwe. Zawsze może znaleźć się siła polityczna, która zechce sterować taką agresją, nawet jeśli ma to doprowadzić do destrukcji państwa. Wielkie kryzysy gospodarcze są zjawiskiem cyklicznym i nadejdą nieuchronnie. Właśnie w takich warunkach może nastąpić zapowiadany wybuch agresji społecznej nagły i nieoczekiwany dla wszystkich podmiotów.

Co może zrobić w tej sprawie nauka prawa administracyjnego? Wydaje się, że nie ma zasadniczej potrzeby zmiany podstaw i samego paradygmatu administracji publicznej, ważne i potrzebne wydaje się natomiast nadal akcentowanie pozytywnej roli ściślego związania prawem przy uwzględnianiu regulacji prawnej, form konsensualnych, zasad konsultacji społecznej oraz wzrostu akceptacji adresata rozstrzygnięcia⁴³. Oczekiwanym przełomem może stać się ostateczne umocnienie umowy administracyjnej wśród prawnych form działania administracji. Dalszych badań wymaga pojęcie dobra wspólnego, a także nowocześnie pojmowanego władztwa administracyjnego i granic uznania administracyjnego. Konieczne wydaje się dokonanie przełomu w interdyscyplinarnych badaniach nie tylko z innymi naukami prawnymi, ale także z naukami o zarządzaniu.

Niewłaściwą odpowiedzią na powstające problemy byłaby natomiast dalsza niekontrolowana ekspansja administracji publicznej w stosunku do władzy ustawodawczej i sądowniczej, może ona skutkować tylko rosnącą patologią administracji ze względu na utratę sprawdzonych przez dziesiątki lat metod kontroli jej działania. Rozwój w takim kierunku jest możliwy, ale może spowodować głęboką destrukcję państwa.

⁴⁰ R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 250-252, 31-33.

⁴¹ A. Dauter-Kozłowska, *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 337 i n.

⁴² T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015; A. Dobaczewska, *Jawność działania władz publicznych, a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 204-206. G. Szpor, *Znaczenie jawności i jej ograniczeń dla realizacji zadań publicznych*, [w:], *ibidem*, s. 176-177.

⁴³ M. Konarski, M. Wach, *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2014.

New threats to the public administration paradigm of a democratic rule of law

Abstract

Democracy, rule of law and the public administration in the balance between two powers: parliament and judiciary are the crucial points of the contemporary western civilisation. The doctrine of the administrative law and the public administration in the longstanding development performed the paradigm of the public administration, generally accepted in the countries of the European Union among them in Poland. But in the last few years we could observe the consequences of the significant, interesting strengthening of the government administration. The analysis concerns the times before the 2015, when the dramatic crisis really begun, showing the early signs of it and the growing gap between legislation and the real role of the parliament and local government in the time of the information revolution. It helps us to understand the current situation in the whole complexity but doesn't mean the resignation of the fundamental values – as the rule of law – by proposing the changes in the understanding of the role of the public administration in the modern state.

Key words

public administration, executive power, independent control bodies, division authorities, public administration domain.

Dr hab. Irena Lipowicz – profesor nadzw. UKSW. Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Literatura

- Bąkowski T. (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015
- Bertram Ł., *PPN 1976-1981, Język niepodległości*, Warszawa 2012
- Biernat S., Hendlar R., Schoch F., Wasilewski A. (hrsg.), *Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung: Referate und Diskussionsbeiträge des achten deutsch-polnischen Verwaltungskolloquiums vom 7.-11. September*, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1994
- Błachucki M., Górczyńska T., *Źródła prawa administracyjnego, a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Bolikowska D., Robaczyński W., *Najwyższa Izba Kontroli, tradycja i współczesność*, Warszawa 2009
- Chochowski K., *Aktualność myśli Profesora Jerzego Stefana Langroda w przedmiocie zasadności bezstronnej kontroli nad administracją publiczną*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011

- Dauter-Kozłowska A., *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009
- Dobaczewska A., *Jawność działania władz publicznych, a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Drobnik P., *Ochrona danych osobowych w publicznych bazach danych*, [w:] G. Szpor (red.), *Internet, publiczne bazy danych i Big data*, Warszawa 2014
- Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego*, T. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015
- Jaworska-Dębska B., *Zaufanie publiczne w samorządzie terytorialnym*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych*, Warszawa 2015
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jak zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Kallas M., Lityński J., *Historia ustroju i prawa polski Ludowej*, Warszawa 2000
- Kijowski D.R., Suwaj P.J. (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009
- Konarski M., Wach M., *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2014
- Kordela M., *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2
- Kotulski M., *Sprawiedliwość i zaufanie do organów władz publicznych a jednolitość orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych*, Warszawa 2015
- Krastew I., *Demokracja nieufnych*, Warszawa 2013
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3
- Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013
- Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016
- Mazuryk M. (red.), *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa 2012
- Mędrzycki R., *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3

- Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015
- Płoskonka J., *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, „Kontrola Państwowa” 2005, z. 1
- Pokrzywnik J., Baehr J., Lissoń P. (red.), *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, Warszawa 2016
- Rabska T., *Rechts- und Organisationsfragen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung*, [w:] F. Schoch (hrsg.), *Das Verwaltungsrecht als Element der europaeischen Integration*, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden 1995
- Rabska T., *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa Administracyjnego*, Warszawa-Dębe 2003
- Sieniuc M., *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*. t. II, Warszawa 2017
- Stefaniuk M., *Badania nad administracją publiczną*, Lublin 2009
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009
- Supernat J., *Prawo administracyjne w przestrzeni globalnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2013
- Suwaj R., *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014
- Szafrański B., *Czy cyfrowa chmura zmieni fundament działalności administracji publicznej?*, [w:] G. Szpor (red.), *Cloud computing. Przetwarzanie w chmurach*, Warszawa 2013
- Szatur-Jaworska B., *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach*, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. RPO. Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012
- Szlachetko J., Borówka K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Gdańsk 2017
- Szmigiero M., Sikorski S., *Możliwości zastosowania bezzałogowych statków powietrznych w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego w świetle obowiązujących regulacji prawnych – konferencja „Ochrona zdrowia – aspekty ekonomiczne i prawne”* Warszawa 14.11.2017 SGH
- Szpor G., *Znaczenie jawności i jej ograniczeń dla realizacji zadań publicznych*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015
- Szyrski M., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE), Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017
- Zagajewski A., *Solidarność i samotność*, Paryż 1986
- Zieliński T., *Ombudsmann, możliwości i granice skutecznego oddziaływania*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia RPO w Polsce. Tom IV*, Warszawa 2001
- Zimmerman J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017

