

Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Objawy policyzacji demokratycznego państwa prawnego

Abstrakt

Poprzednikiem państwa prawnego było państwo policyjne. Jego podstawowa cecha to skupienie w ręku panującego pełni władzy: prawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Administracja służyła sprawowaniu i utrzymaniu władzy panującego, działała w jego interesie. Jej zakres określany był mianem policji. Państwo prawne i jego rozwinięta postać – demokratyczne państwo prawne – opiera się, w opozycji do policyjnego, na uznaniu za suwerena narodu, powszechnie obowiązującym porządku prawnym, podziale i równowadze władzy publicznej. Władza publiczna ma realizować interes publiczny. Jego istota może ulegać wypaczeniu, co prowadzi do policyzacji demokratycznego państwa prawnego (pojawiają się elementy podobne do występujących w państwie policyjnym, np. tendencja do skupienia władzy publicznej w jednym ośrodku decyzyjnym, utożsamianie interesu publicznego z partykularnym interesem sprawującej władzę partii politycznej).

Słowa kluczowe

policja, państwo policyjne, państwo prawne, demokratyczne państwo prawne, interes publiczny, policyzacja.

1. Państwo policyjne i jego administracja

Termin „państwo policyjne” został sformułowany w nauce administracji i w nauce prawa administracyjnego dla określenia modelu ustroju i funkcjonowania państw epoki przedoświeceniowej, w szczególności XVII- i XVIII-wiecznych monarchii absolutnych, poprzedzających, konstatując rzecz historycznie, model państwa prawnego¹.

Przymiotnik „policyjny” wywodzony jest etymologicznie od greckiego słowa *politeja*, określającego ustrój państwa. H. Izdebski podkreśla, że „Termin ten miał więc pierwotnie bardzo szeroki zakres znaczeniowy i mógł być nawet synonimem ogółu funkcji państwowych”². Szczególnie takie szerokie ujęcie charakteryzowało poglądy jednej z grup badaczy, zwanych policystami. Ich punktem wyjścia było bowiem, zdaniem przedstawicieli tego kierunku, przysługujące monarchom z samego tytułu suwerenności państwowej prawo do regulowania wszelkich spraw o znaczeniu społecznym – prawo policji (*ius politiae*). „[...] W rozumieniu policystów, policja nie ograniczała się do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego [...], lecz obejmowała również

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

² H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 30.

z jednej strony reglamentowanie, czyli wydawanie aktów prawnych zawierających zakazy i nakazy określonych zachowań ze strony obywateli³ krępujące ich swobodę działania, a z drugiej strony rozwijanie przy użyciu form niewładczych rolnictwa, przemysłu i rzemiosła, komunikacji, oświaty, ochrony zdrowia itd. Określenie *policja* było wówczas synonimem administracji. Ten ostatni termin został zresztą w XVIII w. niemal wyparty przez termin *policja*⁴.

Można zatem stwierdzić, że określenie „państwo policyjne” oznaczało państwo administrujące, państwo prowadzące działalność zwaną *pieczę*, mającą za zadanie bezpośrednio lub pośrednio zaspokajanie potrzeb publicznych. Realizując ową *pieczę*, organy administracji nie ograniczały się wyłącznie do ochrony legalności i formalnych uprawnień jednostki, lecz występowały w roli organizatora społeczeństwa⁵, co uzasadnione było tym, jak to zauważa M. Gromadzka-Grzegorzewska, że jednostka nie jest w stanie zapewnić sobie wszechstronnego rozwoju samodzielnie, własnymi siłami, toteż na państwie i jego organach spoczywa obowiązek dbałości o dobrobyt i pomyślność społeczeństwa⁶. Syntetycznie zakres zadań państwa policyjnego ujmuje A. Wasilewski, wskazując na trzy wyraźne zakresy przedmiotowe tych zadań⁷:

- 1) zadania w sferze życia fizycznego narodu,
- 2) zadania w sferze życia duchowego narodu,
- 3) zadania w sferze życia ekonomicznego narodu.

Nie zakres zadań stanowi wyróżnik państwa policyjnego. „Troska o bezpieczeństwo, ład społeczny i gospodarczy, obrona przed wrogiem to wszakże takie zadania administracji publicznej, które mają charakter uniwersalny, niezależny od typu państwa i okresu historycznego”⁸. Podstawowym wyróżnikiem państwa policyjnego jest jego ustrój i podstawy funkcjonowania.

Przede wszystkim władca skupia w swym ręku pełnię władzy, staje się w społecznym odczuciu uosobieniem państwa, podstawowym i naczelnym jego organem, „pierwszym sługą państwa”⁹. Filarami władzy są wojsko, finanse, zawodowy aparat urzędniczy¹⁰. M. Zimmermann podkreśla jakże istotną i charakterystyczną dla państwa absolutnego (policyjnego) cechę, mianowicie, że „[...] jest to system, w którym władze administracyjne nie są skrępowane prawem, na które mogliby się powołać administrowani; działają one jako reprezentanci woli panującego, jednostronnie i prawnie podlegają tylko wydanym przez niego przepisom. Przepisy te mają jednak charakter wewnętrzny, na zewnątrz cały aparat hierarchicznie skonstruowany występuje jako jedność, jako organ

³ Sądzę, że właściwszym terminem byłby „poddani”, chyba że chodzi o znaczenie potoczne terminu obywatel.

⁴ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 30-31.

⁵ T. Kocowski, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 399.

⁶ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 112.

⁷ A. Wasilewski, *Administracja życia duchowego narodu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1991, t. DCCCXIX, z. 28, s. 329 i n.

⁸ A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 131.

⁹ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 20.

¹⁰

panującego, reprezentant jego woli i działający w jego zastępstwie – a legitymujący się tym, że panujący i jego organy są najwyższymi i jedynymi strażnikami dobra powszechnego. Jest zatem administracja państwowa w tym okresie organem, który działa swobodnie i twórczo na podstawie swoistych norm prawnych: wiążących jednostronnie, bez kontroli zewnętrznej, w szczególności sądowej”¹¹.

Administracja państwa policyjnego to w istocie administracja państwowa będąca wewnętrznym zarządem państwa, służąca sprawowaniu i umacnianiu władzy panującego, do którego należało decydowanie o sposobie zarządzania państwem i sposobie sprawowania i umacniania władzy, stanowienie prawa, wykonywanie prawa, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości¹². Zaznaczyć także należy i to, że zadania administracji w państwie policyjnym stanowiły uprawnienia panującego, nie były określane przez parlament, o ich zakresie i sposobie realizacji swobodnie decydował panujący i jego administracja, ich wykonywanie nie było poddane kontroli zewnętrznej, w szczególności sądowej¹³. Można zatem stwierdzić i to, że zasadniczym celem administracji państwa absolutnego była realizacja w gruncie rzeczy partykularnego interesu panującego i jego administracji, nawet jeżeli głoszone były hasła o dobru poddanych i trosce o ich pomyślność, a nawet o dobru wspólnym.

2. Państwo prawne i jego administracja

Przełom oświeceniowy doprowadza do zasadniczej zmiany modelu państwa policyjnego. Państwo zaczyna się przekształcać w państwo prawne, którego ustrój budowany jest od tego momentu w oparciu o zasadę suwerenności narodu, zasadę podziału i równowagi władz oraz o zasadę związania działalności wszystkich organów władzy publicznej podporządkowanemu konstytucji porządkowi prawnemu, uzupełnionych następnie zasadą sądowej kontroli działalności administracji publicznej oraz zasadą pomocniczości.

W państwie prawnym poddani przekształcają się w obywateli, stając się podmiotem władzy już nie *policyjnej*, państwowej, ale publicznej. Podstawową kwestię stanowi oparcie ustroju państwa i jego funkcjonowania o podporządkowany konstytucji porządek prawny ustanawiany przez parlament. Zadania w państwie prawnym stają się określonymi przez prawo zadaniami publicznymi, prawnymi obowiązkami, których realizacja (sposoby realizacji) jest określona powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym¹⁴.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dwoistość ujmowania modelu państwa prawnego. Wyróżnia się państwo prawne w sensie formalnym i w sensie materialnym.

W pierwszym ujęciu wskazuje się, że „[...] cała działalność państwa i jego organów opiera się na prawie (zasada legalności) i na zasadzie podziału władz i ich wzajemnego

¹¹ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 57-58.

¹² Tak A. Błaś, *Administracja publiczna...*, s. 35.

¹³ A. Błaś, *Zadania administracji...*, s. 137.

¹⁴ *Ibidem*, s. 137.

kontrolowania się”¹⁵. Inny z autorów podkreśla, że formalny aspekt rozumienia państwa prawnego w najbardziej ogólnym wyrazie oznacza „[...] zasadę, w myśl której prawo powinno być przestrzegane przez wszystkich jego adresatów, ale przede wszystkim przez organy państwowe”¹⁶.

Ujęcie drugie akcentuje natomiast oparcie działalności państwa i jego organów na określonych wartościach, takich jak sprawiedliwość, wolność, równość wszystkich obywateli, demokratyzm¹⁷ czy też „[...] jako właściwie równoznaczne z sumą cech ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego. Jako elementy państwa prawnego traktuje się zasady: podziału władz, zwierzchnictwa konstytucji, niezależności sądów i niezawisłości sędziów, szczególnej roli ustawy jako podstawowego i powszechnego źródła prawa”¹⁸. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „[...] nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które nie byłoby równocześnie demokratyczne”¹⁹. Wskazuje się także na jeszcze inne niż wymienione powyżej zasady demokratycznego państwa prawnego, takie mianowicie, jak suwerenności narodu, wolności i równości wobec prawa, legalizmu, prawa do sądu, odpowiedzialności państwa za błędne działania, zakazu podejmowania działań ponad potrzebę (zasada odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności aktów państwowych), istnienia instytucji samorządowych²⁰. Ta ostatnia zasada przybiera z reguły postać zasady ustrojowej decentralizacji władzy wykonawczej, w szczególności administracji publicznej, której wiodącą formą jest upodmiotowienie lokalnych i regionalnych społeczności w postaci korporacji terytorialnych prawa publicznego, czyli samorządu terytorialnego.

W państwie prawnym zmienia się charakter samej władzy. Staje się ona publiczną, a jej ustrój wyznacza w podstawowym kształcie konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy. Zasada ta ujmowana jest w trzech aspektach: funkcjonalnym (przedmiotowym), podmiotowym i personalnym.

Aspekt funkcjonalny oznacza wydzielenie z całokształtu władzy publicznej trzech obszarów działania, mianowicie stanowienia prawa, wykonywania zadań państwa, rozstrzygania sporów sądowych²¹.

Aspekt podmiotowy to przyporządkowanie poszczególnych funkcji odrębnym organom państwa: prawodawstwa – parlamentowi, wykonywania zadań – administracji, sądownictwa – sądom i trybunałom²².

Ostatni z aspektów, personalny, to ograniczenie bądź całkowity zakaz łączenia przez te same osoby stanowisk czy funkcji w różnych obszarach organizacyjnych i funkcjonalnych władzy publicznej²³.

¹⁵ Tak B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 172.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 65.

¹⁷ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 172.

¹⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 65.

¹⁹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 173.

²⁰ *Ibidem*, s. 173-174.

²¹ *Ibidem*, s. 433.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

Nie sam podział stanowi jednak o istocie tej zasady państwa prawnego, w szczególności demokratycznego państwa prawnego. „Drugim klasycznym elementem zasady podziału władz jest tzw. system hamulców i równowagi lub też system wzajemnego hamowania się i równoważenia władz. [...] Konstruowanie systemu organów państwowych polega przede wszystkim na konstruowaniu relacji między organami klasycznymi, a nie na tworzeniu nowych organów państwa. Podstawową zasadą rządzącą stosunkami między trzema władzami jest zasada odrębności poszczególnych władz. W jej ramach każda władza powinna mieć pewne instrumenty, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działanie pozostałych władz, muszą zarazem istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymywać, hamować jej działania. [...] [jednakże – A.P.] Zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego. Jej podstawową treścią jest odzucenie możliwości skumulowania całej władzy w rękach jednego podmiotu”²⁴.

W państwie prawnym administracja publiczna to ustrojowa funkcja państwa w obszarze władzy wykonawczej, której przedmiotem jest realizacja określonych prawem zadań publicznych. Zadania te, jak to już zostało podniesione, zyskują charakter obowiązków prawnych. Zmienia się także cel ich realizacji. W państwie policyjnym tym celem było sprawowanie i utrzymanie władzy panującego. W państwie prawnym, w szczególności w demokratycznym państwie prawnym celem działań administracji publicznej, a w zasadzie całej władzy publicznej, przede wszystkim ustawodawczej i wykonawczej, jest realizacja interesu publicznego. Z. Niewiadomski podkreśla, że „Tym, co stanowi o istocie współczesnej administracji publicznej (*genus proximum*), jest [...] działalność na rzecz dobra wspólnego czy też interesu publicznego. [...] Dobro wspólne czy interes publiczny staje się tym pojęciem, które agreguje działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej”²⁵. Z kolei J. Zimmermann zauważa, że to, co wyróżnia administrację publiczną, właśnie jako publiczną, stanowi fakt, „[...] że jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu) albo też dba o interes indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty, lub ze względu na wyznawane powszechne wartości”²⁶.

W literaturze przedmiotu podkreśla się nieostrość, wieloznaczność czy też niejednoznaczność treści interesu publicznego, co jednak nie osłabia jednoznacznych konkluzji na temat tego interesu roli i znaczenia. H. Izdebski i M. Kulesza konstatują, że „Choć jest to pojęcie nieostre (niedookreślone), rozumiemy, że wystarczająco precyzyjnie wyznacza ono pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej, a przedtem jeszcze – pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki. Właśnie spór o to, co leży w interesie publicznym,

²⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 75.

²⁵ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 59.

²⁶ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 26.

w praktyce dzieli ludzi, różnicuje poglądy polityczne, a także pozwala odróżniać doktryny i epoki”²⁷.

Interes publiczny jest bez wątpienia kategorią prawno-normatywną. O tym, co leży, a co nie leży w interesie publicznym, w demokratycznym państwie prawnym decydują stosowne organy władzy publicznej. Należy przy tym zgodzić się ze sformułowaną przez W. Jakimowicza koncepcją hierarchiczności ustalania treści interesu publicznego. W pierwszej kolejności należy to do ustrojodawcy (ustawodawcy konstytucyjnego), następnie do ustawodawcy zwykłego i na najniższym poziomie do organów administracji publicznej²⁸. W kwestii rozumienia samej treści interesu publicznego autor ten, nawiązując do koncepcji J. Langa, konstatuje, że „Najtrafniejsze wydaje się takie rozumienie interesu, w którym jest on pojmowany jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce lub grupie społecznej. [...] O ile zatem interes indywidualny jest relacją pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce, to interes ogółu oznacza relację między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść ogółowi”²⁹. Z kolei J. Zimmermann przyjmuje, że „Jest to więc interes dotyczący ogółu, nie będący jednak sumą interesów indywidualnych, ale stojący ponad nimi. Zawiera on wartości ogółu rozumianego integralnie, jednakże ogół ten jest wyodrębniony podmiotowo [...]”³⁰.

3. Objawy policyzacji demokratycznego państwa prawnego

Nawet pobieżna obserwacja praktyki, rzeczywistości społecznej wskazuje, że w demokratycznym państwie prawnym, tak jak w każdym obszarze życia społecznego, dają się wypreparować dysfunkcje, dewiacje czy wręcz patologie tego modelu państwa. Wydawać by się mogło, że najistotniejszym zagrożeniem dla demokratycznego państwa prawa jest zachwianie równowagi pomiędzy poszczególnymi obszarami władzy publicznej, manipulowanie relacjami pomiędzy nimi. Zasadniczo tak można by skonstatować, jednakże sędzę, że kwestię wyjściową stanowi niewłaściwe rozumienie podstawowego celu władzy publicznej, w szczególności ustawodawczej i wykonawczej, w demokratycznym państwie prawnym – interesu publicznego.

Należy przede wszystkim skonstatować, że interes publiczny to nie jest po prostu synonim jakiegokolwiek interesu zbiorowego. Za dysfunkcyjne, może nawet za patologiczne, wypada uznać utożsamianie interesu publicznego z interesem partyjnym, w szczególności partii sprawującej władzę, ustalanie jego treści polegające na mechanicznym, bezrefleksyjnym przenoszeniu ideologii i programów partyjnych (przede wszystkim sprawującej władzę) czy też postulatów mniej lub bardziej zorganizowanych innych

²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 97.

²⁸ W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa-Kraków 2006, s. 119 i n.

²⁹ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 116.

³⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 94.

środowisk i grup społecznych do treści ustaw. Wiąże się z tym kwestia swoistej relacji pomiędzy formacją sprawującą władzę a otoczeniem społecznym. Przybiera ona często postać klientelizmu i parantelizmu.

W przypadku pierwszym, administracja publiczna, ale i parlament, wybierają określone grupy interesu, nadając im status jedynych oczywistych przedstawicieli określonych interesów, co w konsekwencji wyraża się, że „[...] liczba grup interesu dopuszczonych do udziału w procesach decyzyjnych jest nader ograniczona. Z reguły dzieje się tak, że każda z organizacji publicznych wybiera sobie określoną grupę i dość arbitralnie uznaje ją za «prawdziwą» reprezentację zbiorowych interesów w odpowiedniej dziedzinie życia zbiorowego, nie stwarzając jednocześnie innym grupom możliwości prezentowania swoich opinii [...] klientelizm oznacza obejmowanie stosunkowo wąskiego spektrum poglądów i interesów”³¹. Nie trzeba chyba specjalnie udowadniać, że wyłącznym, a co najmniej najistotniejszym kryterium wyboru partnerów w klientelizmie jest zbieżność, a co najmniej istotna bliskość ideologiczno- (światopoglądowo) programowa obu stron klientelizmu: formacji sprawującej władzę i grup interesu.

Istotą parantelizmu jest natomiast pośredni charakter relacji władzy publicznej z grupami interesu. Tym swoistym pośrednikiem jest dominująca partia polityczna, „[...] z którą grupy interesu muszą nawiązać bliskie kontakty, jeśli tylko chcą uczestniczyć w zarządzaniu sprawami publicznymi. [...] Jest to taki model stosunków między administracją publiczną i grupami interesu, który sprzyja dążeniu jednej, dominującej «monopartii» politycznej do kontrolowania jak największych obszarów życia zbiorowego, zwłaszcza zaś gospodarki. Kooptacja grup interesu lub tworzenie sojusznicznych organizacji – to typowe formuły realizacji tego celu”³².

W takich „okolicznościach przyrody” władza publiczna, a w szczególności administracja publiczna zaczyna upodabniać się do administracji państwa policyjnego. Rzeczywistym celem jej działania, wbrew oficjalnej retoryce, staje się sprawowanie i utrzymanie władzy dominującej formacji politycznej. Z fałszywego rozumienia interesu publicznego rodzą się także tendencje centralistyczne oraz dążenie do zwiększenia partyjnego wpływu na władzę sądowniczą, sądy powszechne i trybunały, a co za tym idzie, do zachwiania właściwych proporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami władzy publicznej.

Należy zatem z całą stanowczością i mocą podnieść, że interes publiczny to nie żadna „mantra”, żadne wygodne usprawiedliwienie dla wszelkich możliwych do wyobrażenia celów i sposobów realizacji. Nie może stanowić swego „płaszczka ochronnego” służącego realizacji „jedynie słusznych”, bo własnych (naszych) interesów, preferowaniu zaspokajania „jedynie godnych”, bo własnych (naszych) potrzeb. Nie wystarczy także wyłącznie tzw. głębokie przekonanie liderów partyjnych czy innych środowisk o słuszności ich programów (choć nie można lekceważyć przekonania jako istotnego czynnika motywującego do działania). Materialne źródła interesu publicznego wynikają bowiem z wielu źródeł: poglądów, oczekiwań, opinii poszczególnych środowisk

³¹ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 230-231.

³² *Ibidem*, s. 236, 238.

społecznych, parlamentarnych i pozaparlamentarnych ugrupowań opozycyjnych, upodmiotowionych społeczności lokalnych, organizacji zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych, postulatów i ocen formułowanych w nauce, wniosków obywatelskich – ogólnie – ze wszystkich źródeł informujących o potrzebach, aspiracjach, nastrojach, postawach i ocenach społecznych. Interesu publicznego nie da się skwantyfikować, a materialnych jego źródeł nie należy traktować wybiórczo, instrumentalnie, kierując się zbieżnością interesów, światopoglądu z interesami, światopoglądem rządzącej formacji, w myśl formuły, że „władza wie lepiej”, a większość ma zawsze rację. Zaznaczyć także należy, że realizacja interesu publicznego, jego ochrona (także właściwie rozumianego), nie może dopuszczać stosowania wszelkich sposobów, metod czy instrumentów. W demokratycznym państwie prawnym wszelkie działania władzy publicznej muszą być w pierwszej kolejności zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym z Konstytucją na czele, ale także zastosowane do ich realizacji instrumenty powinny mieć walor godziwych, etycznych, stosowanych adekwatnie, proporcjonalnie do danej sytuacji. Demokratyczne państwo prawne to nie tylko, choć, co oczywiste, przede wszystkim legalność, praworządność, ale także etyka, moralność. W żadnym wypadku nie można, nie godzi się usprawiedliwiać stosowania niegodziwych, nieetycznych instrumentów doniosłością czy tzw. oczywistą słusnością celu, co szczególnie dotyczy sfery dyskrecyjnych działań władzy publicznej. Alternatywą jest powrót na grunt państwa policyjnego, wszelkiej maści dyktatur, o totalitaryzmie nie wspominając (choć dla niepoznaki odzianych w szaty reżimu prawnego), kultywujących w rzeczywistości cynizm, manipulację, obojętność, pogardę dla nie swoich. Nie sądzę, aby byłaby to kusząca perspektywa dla troszczących się o rzeczywisty interes publiczny i o w pełni tego określenia demokratyczne państwo prawne.

From Police State to Neo-Police State. Politicization of the Democratic State of Law

Abstract

The police state was the predecessor of the state of law, and its fundamental feature was the concentration in the hands of the ruler all types of power: legislative, executive and judicial one. The purpose of an administration in this state was to serve and upkeep the power of the ruler – act in his interest, and its scope was described by the term of policy. The state of law (with its developed form: the democratic state of law) is in turn the opposite of the police state. In this state the sovereign power belongs to the nation, its polity is based on universally binding legal order and separation and balance of public powers, and its mission is to promote public interest. Unfortunately, the essence of the state of law may be distorted by its politicization, which is exemplified by concentration of public power in one political center and converting public interest into the particular interest of the ruling political party.

Key words

police, police state, state of law, democratic state of law, public interest, politicization.

Dr Andrzej Pakuła – adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999
- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie policyjnym*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Błaś A., *Zadania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985
- Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2000
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa-Kraków 2006
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010
- Wasilewski A., *Administracja życia duchowego narodu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1991, t. DCCCXIX, z. 28
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009

