

Jarosław Dobkowski

Prawo publiczne i polityka administracyjna

Studia Prawnoustrojowe nr 18, 33-40

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Jarosław Dobkowski

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji UWM

Prawo publiczne i polityka administracyjna

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ dość jednoznacznie przesądza o zasadach ustroju państwa. Ustrój polityczny opiera się głównie na zasadach zwierzchnictwa – suwerenności narodu (art. 4), demokratyzmu (art. 2 *ab initio*) oraz pluralizmu politycznego (art. 11); ustrój wewnętrzny – na zasadach republikańskiej formy państwa (art. 1) oraz podziału, równoważenia i współdziałania władz (preambuła i art. 10); ustrój społeczny – na zasadzie dialogu, pomocniczości i urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej (preambuła i art. 2 *in fine*); ustrój majątkowy – na zasadzie ochrony własności oraz innych praw rzeczowych i obligacyjnych (w szczególności art. 21); ustrój gospodarczy – na zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (art. 20); ustrój rolny – na zasadzie gospodarstwa rodzinnego (art. 23); ustrój administracyjny w skali ogólnopaństwowej – na zasadzie jednolitości, unitarności (art. 3) oraz podporządkowania administracji państwowej Radzie Ministrów (art. 146 ust. 3); w skali terytorialnej zaś – na zasadzie decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2); ustrój prawny – na zasadzie państwa prawnego (art. 2 *in medio*).

W ramach tej ostatniej naczelnej zasady można wyróżnić dalsze komponenty (zasady ogólne), przede wszystkim takie jak: zasada praworządności (art. 7), zasady *lex fundamentalis* i *lex superior* – Konstytucji i jej supremacji (art. 8), zasada racjonalności ustawodawcy i domniemania konstytucyjności ustaw (art. 188 w zw. z art. 191), zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego (art. 9), zasada poszanowania i ochrony przez władze publiczne uznanych, stypizowanych praw i wolności człowieka i obywatela oraz dopuszczenia ich ograniczenia jedynie w drodze ustawy (art. 30–31), zasada proporcjonalności regulacji prawnej – zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy w prawa jednostki (art. 31 ust. 3), zasada równości wobec prawa (art. 32), powinność przestrzegania prawa przez jednostki (art. 83), zasada konstytucjo-

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

nalizacji źródeł prawa (art. 87), zasada niezależności sądownictwa (art. 173), zasada powszechnego wymiaru sprawiedliwości (art. 177), zasada sądowej kontroli działalności administracji publicznej (art. 184), zasada niezawisłości sędziowskiej (art. 178).

Idea państwa prawnego nie ma charakteru uniwersalnego². Jest doktryną charakterystyczną dla tradycji i kultury kontynentalnej. Anglosaskie *rule of law* oraz *due process of law* nie oddają w pełni tej myśli filozoficznej. W swej istocie zasada państwa prawnego wyznacza sposób legitymizacji państwa i jego organów wobec jednostek (obywateli). Rzeczpospolita Polska nie jest przy tym państwem prawa, ale jest państwem, w którym obowiązuje zasada państwa prawnego. Pomijając zatem notoryjny fakt, że na płaszczyźnie empirycznej państwo realne i państwo prawne są od siebie w pewnym stopniu oddalone, warto jednak przypomnieć, iż idea państwa prawnego w swoim założeniu miała odzwierciedlać państwo okresu przejściowego, dążące do osiągnięcia celu, jakim jest państwo praworządne³. Mimo to zasada państwa prawnego nadal stanowi fundament ustroju prawnego współczesnych państw.

Państwo prawa z kolei to *ex definitione* „państwo ustaw”⁴ – państwo, w którym normy prawne stanowione panują bezwzględnie. Inaczej mówiąc, państwo prawa to system nomokracji. Ta pozytywistyczna wizja suwerenności oznacza, że państwo jest całością prawa⁵. Państwo prawa to zatem państwo, w którym osiąganie określonych celów czy realizacja funkcji państwowych odbywa się za pomocą prawa⁶. Obejmuje ono porządkiem prawnym postępowanie organów państwowych na zasadzie pełnego związania (*the principle of law fullness*). Sama techniczna strona prawa zasadza się nie na *ius licens* (prawo swobodne), ale na *ius strictum* (prawo ściste). W zakresie wymiaru sprawiedliwości i jurysdykcji administracyjnej stosowanie prawa w sprawie indywidualnej opiera się na ideologii decyzji związanej (prawo całkowicie determinuje akt stosowania prawa)⁷. Jest ono tylko w pewnej mierze zbliżone do dziewiętnastowiecznej kategorii formalnego państwa

² P. Przybysz, *Idea państwa prawnego w niemieckiej myśli prawniczej XIX w.*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, pod red. J. Dobkowskiego, Olsztyn 2007, s. 127.

³ Por. B. Jastrzębski, *Ustrojowe zasady demokratycznego państwa prawa. Dylematy i mity*, Olsztyn 2003, *passim* oraz M. Kordela, *Państwo praworządne i państwo prawne – stosunek pojęć*, [w:] *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, pod red. B. Czecha, Katowice 1992, s. 413 i n.

⁴ Por. B. Wasiutyński, *Praworządność*, [Obóz Wielkiej Polski. Wskazania programowe. Zeszyt IV], Warszawa 1927, s. 5 i n.

⁵ W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 183.

⁶ Por. M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 14.

⁷ J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 6, s. 10.

prawnego. Nie chodzi bowiem tylko o instytucjonalne gwarancje zapewnienia legalności działania aparatu państwowego.

Z drugiej jednak strony w tym układzie prawo staje się nieuchronnie środkiem (narzędziem) działania władzy. Pociąga to za sobą instrumentalne traktowanie prawa⁸. Stąd ten diametralnie pozytywistyczny – normatywistyczny model państwa nie został jednak ostatecznie w pełni przyjęty w praktyce ustrojowej. Współczesne państwo prawne nie oznacza jednak definitywnego odrzucenia idei państwa prawa, ale takie wykorzystanie jego podstawowych instytucji, które w powiązaniu z innymi zasadami ustroju państwowego odzwierciedla wieloprzymiotnikowy charakter państwa. Należy odnotować, iż idea państwa prawa nie była początkowo związana z demokracją, pomocniczością, społeczną gospodarką rynkową czy sprawiedliwością społeczną. Rozwój tych ostatnich spowodował czy nawet zahamował dążenie do państwa praworządowego. Obecnie idea państwa prawnego nie jest wartością jednostkową i samoistną, ale należy ją widzieć w całokształcie urządzeń ustrojowych⁹.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt nauk administracyjnych, można stwierdzić, że w obecnych państwach Europy kontynentalnej nie występuje administrowanie wyłącznie przez prawo (*the principle of administration through law*), choć oczywiście determinacja prawna odgrywa bardzo istotną rolę w funkcjonowaniu administracji publicznej. Niejednokrotnie podkreśla się związek administracji prawem¹⁰, choć zazwyczaj nie jest to związek bezwzględny.

Stosunek administracji publicznej do prawa wyraża konstytucyjna zasada praworządności. Jej treścią jest legalizm organów administracyjnych, a więc stan, w którym są utworzone i prowadzą aktywność zgodnie z obowiązującym prawem.

W przepisie art. 7 Konstytucji czytamy: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Warto zwrócić uwagę na element tego przepisu, wyrażający się w słowach: „na podstawie i w granicach”. Problemem pozostaje wszelako interpretacja tego zwrotu konstytucyjnego, w szczególności odpowiedź na pytanie: czy mamy tu do czynienia z koniunkcją, czy może z alternatywą? Jest to zagadnienie o dużej doniosłości praktycznej. Sprowadza się bowiem do kwestii szczególności (stopnia wyrazności

⁸ W. Lang, *Instrumentalne pojmowanie prawa a państwo prawa*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 12, s. 3 i n. Zob. także A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, [w:] *Polityka administracyjna*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2008, s. 143. Por. H. Kaczmarczyk, *Rządy prawa a nie ludzi. Poglądy F.A. von Hayeka na temat instrumentalizacji prawa*, Kielce 2011, passim.

⁹ Por. M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 280 i n.

¹⁰ Por. M. Jaśkowska, *Związek administracji publicznej prawem. Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 137–146.

i precyzyjności) wyrażonego w ustawie tytułu do działania dla organu administracyjnego. Jeśli przyjmiemy, że każde działanie organu władzy publicznej musi być oparte na przepisie prawnym i jednocześnie mieścić się w ramach obowiązującego prawa, to wynika z tego, że organ władzy publicznej każdorazowo musi legitymować się odpowiednią kompetencją¹¹, a sposób jej wykonania winien mieścić się w granicach określonych prawem. Konsekwencją tego będzie konieczność legitymowania się podstawą prawną, upoważnieniem o znacznym poziomie szczegółowości. Takie pojmowanie związania administracji prawem, z nacelną zasadą prymatu ustawy, jest jednak charakterystyczne dla systemów prawnych, w których istnieje możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu (niezależnie od jego charakteru i formy) z powodu nadużycia (przekroczenia) władzy. W wielu państwach europejskich (przede wszystkim we Francji), jak też w systemie unijnym *recours pour excès de pouvoir* jest prawnym środkiem kontroli władzy. W Polsce jednak *exces (détournement) de pouvoir* nie jest samoistną podstawą kasacji czy reformacji aktu administracyjnego¹², albowiem – co do zasady – dopiero stwierdzone wyrokiem sądu powszechnego przestępne nadużycie formalistycznie rozumianych uprawnień, przy jednoczesnym działaniu w tym zakresie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 k.k.¹³) jest przyczyną wznowienia postępowania administracyjnego¹⁴. W sytuacji natomiast przyjęcia wykładni sformułowania „na podstawie i w granicach prawa”, zgodnie z którą mamy do czynienia z upoważnieniami alternatywnymi, organ władzy publicznej, podejmując konkretne działania, np. w zależności od możliwości stosowania środków przymusu państwowego, musi legitymować się podstawą szczegółową bądź ogólną normą kompetencyjną (upoważnieniem generalnym).

W tym kontekście uzasadniona może być hipoteza, że organy władzy publicznej działają na podstawie prawa albo w granicach prawa. W pewnych sferach organy stosują prawo, w innych tylko go przestrzegają (dostosowują

¹¹ Na temat rozbieżności w pojmowaniu kompetencji na gruncie ogólnego prawoznawstwa i nauce prawa administracyjnego zob. np. J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna (niektóre uwagi na kanwie pracy A. Matczaka „Kompetencja organu administracji publicznej”, Kraków 2004)*, [w:] *Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych*, t. I: *Minesclinea*, pod red. J. Sługockiego, Bydgoszcz 2008, s. 109–116. W Polsce, inaczej niż w Wielkiej Brytanii, nie obowiązuje zasada *intra vires*, zgodnie z którą tylko parlament jest suwerennym organem władzy państwowej, a inne organy mogą stanowić prawo pozytywne na podstawie przyznanej im przez parlament wyraźnej kompetencji. Rzutuje to także na ogólne pojęcie kompetencji – należy ją postrzegać nie jako delegację ustawową, ale szczególnego rodzaju upoważnienie (tytuł) do wkraczania w sferę praw i wolności jednostek, mające swoje oparcie w ustawie.

¹² Zob. J. Dobkowski, *Détournement de pouvoir*, [w:] *Teoria nauk administracyjnych. Księga pamiątkowa Jerzego Stefana Langroda*, pod red. J. Niczyporuka, Paryż 2011, s. 253–274.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553 ze zm.).

¹⁴ Zob. art. 145 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

się do określonych prawem granic). Ujawnia się zatem różnica między postrzeganiem zasady z art. 7 Konstytucji nie tylko w kontekście legalizmu prawa publicznego, ale szerzej rozumianej praworządności formalnej. Tezę tę podbudowuje także nomenklatura ustawy zasadniczej. W wielu przepisach ustrojodawca stanowi, że dane działanie może nastąpić jedynie na podstawie prawa. Dla przykładu, dyspozycja przepisu z art. 90 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Zgodnie z art. 228 ust. 2 Konstytucji, stan nadzwyczajny może być wprowadzony tylko na podstawie ustawy, w drodze rozporządzenia, które podlega dodatkowemu podaniu do publicznej wiadomości. Z kolei zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Także zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów są wydawane na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji). Ponadto organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji). Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące (art. 169 ust. 4 Konstytucji). Natomiast w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga do Trybunału Konstytucyjnego może zostać wniesiona w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach wnoszącego skargę albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji, czyli *a contrario* – sąd lub organ administracji publicznej orzeka o wolnościach lub prawach człowieka i obywatela albo o jego obowiązkach wyłącznie na podstawie prawa. Przytoczone przykłady regulacji konstytucyjnej świadczą o rozłącznym traktowaniu działania władzy publicznej na podstawie prawa oraz w granicach prawa¹⁵.

Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 6 k.p.a. organy prowadzące postępowanie działają na podstawie przepisów prawa (ale nie w granicach prawa). Są w pewnej mierze „niewolnikami” przepisów procesowych i po części materialnych.

Można zatem przyjąć, że na płaszczyźnie reglamentacyjno-porządkowej tam, gdzie dochodzi do ingerencji w prawa człowieka lub w sferę przyznaných uprzednio uprawnień, organy władzy publicznej winny posiadać szczególne upoważnienia ustawowe, wskazujące na stan faktyczny (hipotezę),

¹⁵ Szerzej: J. Dobkowski, *Zróżnicowanie charakteru prawnego uchwał rady gminy (uwagi „de lege lata”)*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2010, nr 2 (16), s. 57 i n.

w którym są obowiązane lub mają prawo podjąć konkretną czynność oraz zakres, formę i charakter prawny tego działania. Odbywa się to głównie przez wydawanie rozmaitych aktów prawnych – generalnych (normatywnych) oraz indywidualnych (administracyjnych), co oznacza, że organy władzy publicznej stanowią i/lub stosują przepisy prawa. W niektórych sytuacjach prawo nie wiąże bezwzględnie, ale pozostawia samym organom władzę dyskrecyjną w zakresie oceny dowodów w dotarciu do prawdy materialnej lub też w interpretacji przepisów prawa, czy wreszcie nawet co do samej potrzeby określenia skutku prawnego.

Niemniej jednak we współczesnych państwach administracja wykonuje także zadania publiczne w zakresie świadczenia usług kulturalno-bytowych dla ludności oraz zarządza rozbudowaną infrastrukturą i majątkiem publicznym, czy też kieruje procesami ogólnorozwojowymi. W tych płaszczyznach działa na podstawie ogólniejszych tytułów prawnych, wskazujących nie na kompetencje, ale na cele, które powinna osiągać. Nie spełnia tu funkcji jurysdykcyjnej, ale organizującą, gdzie ewentualna decyzja administracyjna ma charakter pomocniczy albo zabezpiecza tylko interesy stron. Stąd zakres związania administracji prawem jest tu inny i odmienna jest sama techniczna strona przepisów. Prawo stwarza tu raczej ramy do rozwijania twórczej działalności, aniżeli daje do ręki konkretne instrumenty prawne. Administracja ma przy tym wykazywać inicjatywę własną, bo jej rola nie ogranicza się do wydawania aktów prawnych, chodzi tu przede wszystkim o osiąganie realnych celów społecznych oraz zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. W tej płaszczyźnie sprawy indywidualne występują rzadko; bardziej liczy się działanie ogólne i całościowe. Tu administracja prawa zasadniczo nie stosuje, a raczej tylko tworzy i przestrzega¹⁶.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że zakres związania administracji publicznej obowiązującym prawem może być różny.

Organy administracyjne działają na podstawie prawa, wtedy – co do zasady – kiedy prawo tworzą. Legislacja administracyjna nie ma jednak w Polsce charakteru samoistnego. Ustawodawcza rola parlamentu nie jest tak jak we Francji, ograniczona¹⁷. W Polsce nie ma też „spraw, w których ustawa określa podstawowe zasady”¹⁸. Niemniej jednak, mimo że ustawodawca określa przedmiot i zakres spraw przekazanych organom administracji do normatywnego wykonania, podając często jeszcze wytyczne co do *meritum*, to jednak przy wykorzystaniu uprawnień prawotwórczych organy administracyjne dysponują pewnym przedziałem samodzielności w określe-

¹⁶ Szerzej: J. Dobkowski, „*Differentia specifica*” współczesnego prawa administracyjnego (*prolegomena*), „*Studia Prawnoustrojowe*” 2009, nr 9, s. 413–422.

¹⁷ Art. 34 w zw. z art. 37 *linea* 1 Konstytucji Republiki Francuskiej (*La Constitution française du 4 octobre 1958*).

¹⁸ Art. 34 Konstytucji Republiki Francuskiej.

niu treści norm prawnych. Jest to m.in. związane z przyjętym systemem rządów. Ustawodawstwo delegowane jest *de facto* wynikiem kompromisu na linii Sejm – Rada Ministrów lub Sejm – Prezydent.

Organy administracyjne działają na podstawie prawa także wtedy, kiedy prawo stosują. Dysponują wówczas pewnym luzem decyzyjnym – czy to w zakresie uznania administracyjnego (wyboru konsekwencji prawnej w danym przypadku), czy też ustalania znaczenia pojęć prawnie niedookreślonych lub swobodnej oceny dowodów w procesie dochodzenia do prawdy. Posiadają zatem władztwo dyskrecjonalne w załatwianiu spraw indywidualnych.

Organy administracyjne działają natomiast w granicach prawa wtedy, gdy rozwijają twórczą działalność w obrębie ustaw, wykorzystując swobodę organizatorską do realizacji powierzonych celów i funkcji. Mówiąc o „granicach prawa”, mam tu na myśli „granicę do czegoś” (określającą, jaki jest dopuszczalny zakres danej działalności)¹⁹. Legalizm organów administracyjnych będzie wyrażał się w tym przypadku w ścisłym przestrzeganiu obowiązującego prawa – w dostosowywaniu się do istniejących ram prawnych.

Powyższe zasady mają charakter ramowy, gdyż to ustawodawca za każdym razem decyduje o zakresie związania administracji publicznej w danej kategorii spraw publicznych. Uzupełnia to system organizacji administracji publicznej w Polsce. Nie jest ona budowana jedynie na zasadzie biurokratyzmu w oparciu o czynnik zawodowy (profesjonalny), ale także na zasadzie demokratyzmu – z udziałem czynnika obywatelskiego, który posiada szerszą społeczną legitymację do rozwiązywania problemów życia zbiorowego.

Uprzednie spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że swobodna działalność administracji publicznej w sferze zewnętrznej jest w Polsce z zasady wyłączona. Nie istnieje żadna arbitralność wynikająca z istoty administrowania. Niemniej zarówno w sferze stanowienia prawa, jak i jego stosowania czy przestrzegania znajdują się obszary nie w pełni determinowane prawnie. W tych obszarach administracja publiczna ma prowadzić własną politykę. Ma przy tym kreować rzeczywistość, mając na względzie dobro wspólne (interes publiczny), uwzględniając akty rządzenia władzy politycznej, wykorzystując mechanizmy zarządzania publicznego, inicjując przemyślaną działalność organizatorską, a może nawet w sytuacjach szczególnych kierując się „normą intuicyjną” – poczuciem prawnym (*rechtsfindung*)²⁰.

¹⁹ K. Pałeczki, *Prawo – polityka – władza*, Warszawa 1988, s. 105.

²⁰ Na temat tej podstawy działalności organów publicznych zob. S. Kutrzeba, *Historja źródeł dawnego prawa polskiego*, Kraków 1987 (reprint wyd.: Lwów 1925–1926), s. 282, a zwłaszcza W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie*, cz. 1: *Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 127. Zob. także T. Nausbaum-Hilarowicz, *Zasada Swobodnego Oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, „Przewodnik Naukowy i Literacki”. Dodatek do „Gazety Lwowskiej”, rok XLIV, t. XLII, nr 3, s. 1047 i 1054 i n., nr 4, s. 1133 i n., a zwłaszcza R. v. Laun, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig – Wien 1910, s. 5 i n.

Można zatem powiedzieć, że gdy pomimo regulacji prawnej (głównie normatywnej, ale czasem i orzecznicznej oraz wyjątkowo zwyczajowej lub kontaktowej) występuje jej deficyt, wówczas otwiera się pole dla działania praktycznego, twórczego wypełniania ustaw – polityki administracyjnej²¹. Inaczej mówiąc, o możliwościach polityki administracyjnej przesądza przyjęta dla danej kategorii spraw polityka prawa. W sensie determinant działania administracji publicznej prawo i polityka administracyjna to układ naczyń połączonych. Można także stwierdzić, że w nawiązaniu do takich pojęć jak „państwo ustaw” lub „państwo sędziów” coraz częściej podnosi się koncepcję „państwa administracyjnego”²². Istnieją bowiem – mimo multicentryzmu źródeł prawa – granice skutecznej regulacji prawnej procesu administrowania, a bezgraniczna wiara w autorytet prawa i jego sprawczą moc jest w pewnej mierze utopijna. Ponadto milczenie prawa (ustawy)²³ nie zawsze jest świadomym przejawem polityki prawa i nie powinno być traktowane przez piastunów stanowisk i funkcji publicznych jako forma dozwoleń. Wypływa z tego postulat racjonalności podejmowanej polityki administracyjnej²⁴. W świetle powyższego jawi się ona również jako swoista aktywność *praeter legem*.

Summary

Public law and administrative policy

Key words: state of law, the principle of law fullness, the principle of administration through law, public law, administrative policy.

In a state of law administrative policy is the activity of administrative organs is done on the bounds of law. It consists in the choice of the best ways of public tasks fulfillment. The possibilities of prejudice adopted administrative policy for the category of policy issues of law. It also appears as a specific activity *praeter legem*.

²¹ Por. J. Jeżewski, *O prawnym uwarunkowaniu polityki administracyjnej*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej i prawa administracyjnego*, pod red. A. Błasia, Poznań 1999, 32 i n.

²² F. Schuppert, *Administracja i prawo administracyjne w kooperatywnym państwie administracyjnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie*, Poznań 2001, s. 139 i n.

²³ Por. W. Lang, *Milczenie prawa w państwie prawa*, [w:] *Ze sztańcami prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wienczystawowi Wagnerowi von Igelgrund*, pod red. R. Tokarczyka, K. Motyki, Kraków 2002, s. 159 i n. Zob. także T. Nausbaum-Hilarowicz, *Zasada Swobodnego Oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, „Przewodnik Naukowy i Literacki”. Dodatek do „Gazety Lwowskiej”, rok XLIV, t. XLII, nr 5, s. 1251 i n.

²⁴ Zob. J. Dobkowski, *Des conditions juridiques de la politique administrative en Pologne contemporaine*, [w:] *Problèmes de la théorie des sciences administratives*, pod red. J. Niczyporka, Paris 2011, passim.