

BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELI W KONTEKŚCIE PRAGMATYKI PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH

CITIZENS 'SAFETY IN THE CONTEXT OF THE PRGMATICS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Abstract: Administration can be liked or not. The fact is that no one in the contemporary state is able to function without it. Its performance decides about citizens' sense of safety and their trust in the state. The Author attempts to present the relationships of administration with the political array existing in the state and refers to its freedom of action in decision-taking that being a routine, frequently concerns individual aspects of life. He concludes that in practice the Aristotle's and Montesquieu's separation of powers does not ensure the political neutrality of the executive which having to be system memory, is in fact an implementer of particular interests of political parties holding a majority in parliament.

Keywords: administration, servility, individual safety, political interest, neutrality, dependency

Wprowadzenie

Administracja jest strukturą państwa, która na co dzień łączy interesy obywateli z jego interesami. Momentem inicjacyjnym jest fakt narodzin, a momentem końcowym – śmierć. W obu przypadkach akt potwierdzający ten stan rzeczy ma charakter administracyjny. Pomiędzy nimi jest wiele innych aktów administracyjnych, bez posiadania których niemożliwe jest funkcjonowanie jednostki w państwie – świadectwo ukończenia szkoły i uzyskanie matury, legitymacja studencka, akt małżeństwa, przydział mieszkania, itd. Bez pośrednictwa administracji jednostka nie jest w stanie realizować swoich praw i obowiązków. Administracja decyduje przy tym nie tylko o sprawach

rutynowych, typu pobór podatków, ale także wydaje decyzje w sprawach indywidualnych, które dla niej są rutynowymi, ale dla obywatela – mają charakter życiowy (zawarcie związku małżeńskiego, śmierć bliskich, itd.). Administracja staje się *sui generis* szkłem powiększającym, przez które jednostka patrzy i ocenia własne państwo. Profesjonalizm jej działania, a nie rozwiązania normatywne i strukturalne, decydują o subiektywnym poczuciu przez obywateli swojego bezpieczeństwa w państwie. Na tym gruncie powstają trzy zasadnicze kwestie wymagające rozważenia. Są nimi:

- po pierwsze – ustalenie zasad wydawania przez administrację decyzji administracyjnych,
- po drugie – jakie związki ma administracja z istniejącym w państwie układem politycznym,
- po trzecie – jaki zakres swobody ma administracja w wydawaniu przez siebie decyzji administracyjnych (jaki jest zakres jej niezależności).

Zasady wydawania przez administrację decyzji administracyjnych

Budowa administracji i zasady jej zorganizowania zawsze są pochodną ustroju politycznego danego państwa. Pragmatyka funkcjonowania powiązana jest z wielorakimi uwarunkowaniami życia społecznego, w tym kulturowymi, gospodarczymi, politycznymi, tradycją i mentalnością narodu, metodami zarządzania przez siły polityczne znajdujące się u władzy, *etc.* Jako przykład wskazać można dążenia unifikacyjne biurokracji Unii Europejskiej¹. Ustalenie jednolitych zasad funkcjonowania administracji sprowadzić można jednak jedynie do wypracowania określonych standardów, ale nie procedur. W rozdziale piątym Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (z 7 grudnia 2000 r.; *Charter of Fundamental Rights of the European Union*)² zaakcentowano prawo do dobrej administracji, obejmując nim prawo do bezstronnego i dokonanego w dobrej wierze rozpatrzenia sprawy w rozsądnym czasie. Pytanie o kategorię dobrej wiary i określenie rozsądnego czasu. W pierwszym przypadku można ją sprowadzić do sytuacji, że każda ze stron do czasu podjęcia decyzji powinna mieć prawo przedstawienia swoich praw i zapoznania

¹ Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 9.

² Karta Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE 2010 C 83/389.

się z materiałami sprawy (z wyłączeniem materiałów zakwalifikowanych jako tajne, informacji objętych klauzulą tajemnicy zawodowej lub państwowej), żądać zadośćuczynienia za poniesione straty powstałe w wyniku działania organów/struktur unijnych. Podobne stwierdzenia zawarte zostały w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (z 6 września 2001 r.; *The European Code of Good Administrative Behaviour*)³, w którym wskazano na niezbędność przestrzegania zasady praworządności, zasady niedyskryminowania, adekwatności, niezależności i neutralności, etc. Druga sprawa, a więc rozsądny czas, nie jest już tak oczywista, ale każdy kraj samodzielnie określa maksymalny czas rozpatrzenia sprawy oraz uwarunkowania jego wydłużenia. Dotyczy to zarówno działań administracji, jak i aktywności obywatela w postępowaniu administracyjnym.

Mając na celu wskazanie współczesnych sposobów wdrożenia zasad zawartych w aktach prawa międzynarodowego i unijnego, wskazać można cztery modele:

1. Tradycyjny. Sprowadza się do szczegółowego opisanie procesu postępowania administracyjnego (np. Austria, Polska, Niemcy, ale także Portugalia).
2. Ramowy. Sprowadza się do odejścia od szczegółowego opisanie procesu postępowania administracyjnego i wskazania podstawowych zasad i procedur (np. Szwecja, Grecja, Włochy).
3. Mieszany. Model, w ramach którego część procedur zostało unormowanych szczegółowo, a w odniesieniu do innych wskazano jedynie na ogólne zasady, które powinny być uwzględnione przy rozpatrywaniu spraw (np. Holandia, Hiszpania).
4. Model, który można określić jako niekodyfikowany, a więc taki, w którym dominującą rolę odgrywają orzeczenia sądowe (np. Wielka Brytania, Francja)⁴.

Za każdym razem powstaje pytanie: na ile normowanie prawne powinno być szczegółowe, a na ile ogólne. Opowiedzenie się za delegacją ustawową kompetencji organów/struktur władzy wykonawczej osłabia pozycję

³ www.ombudsman.europa.eu, (3.03.2018 r.).

⁴ A. Mirska, *Decydowanie w trybie postępowania administracyjnego*, [w:] Rydlewski G. (red.), *Decydowanie Publiczne*, Warszawa 2011, s. 229; Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 10–12.

władzy ustawodawczej. Oznacza to naruszenie konstytucyjnej zasady, że suwerenna władza należy do narodu. Inne zagadnienie, na ile parlament jest emanacją woli suwerena (będzie o tym mowa w dalszej części materiału). Rozwiązanie to umożliwia jednak indywidualne podejście do personalnych spraw obywateli. Pytanie, czy indywidualne oznacza bezstronne i jednolite? Nie daje bowiem gwarancji, że sprawy indywidualne będą rozpatrywane w identyczny sposób, a więc może naruszać zasadę równości i sprawiedliwości. Trzeba mieć na uwadze, że sprawy obywateli rozpatrywane są głównie przez administrację uplasowaną na najniższym szczeblu podziału administracyjno-terytorialnego kraju, która znajduje się w większości w systemie administracji zespolonej. Opcja polityczna władz lokalnych może zdecydować o przyjętym rozwiązaniu. Opowiedzenie się za szczegółowością ustaw też ma elementy pozytywne i negatywne. Z jednej strony przez swoją szczegółowość wprowadza/narzuca jednolitość rozwiązań. Pełni także funkcję edukacyjną, wskazując obywatelom, jakie mają prawa i czego mogą oczekiwać w wyniku wystąpienia określonych stanów. Z drugiej jednak strony, przewidywalność ustawodawcy wystąpienia określonych sytuacji jest mniejsza niż pragmatyka dnia codziennego. Mówiąc inaczej – opowiadając się za szczegółowością ustaw dochodzimy do sytuacji – znanej z okresu socjalizmu – że jeżeli prawo czegoś nie przewiduje, to problem nie występuje, a więc nie można go rozwiązać; jednolitość niweluje indywidualność. W tym kontekście najwłaściwsze wydaje się stosowanie modelu mieszanego, ale i on jest obciążony niesprawnością. Chodzi o określenie sfer i występującego w ramach nich zakresu swobody decyzji administracyjnej. Pamiętać trzeba, że administracja bez nadzoru staje się kluczową władzą w państwie.

Związki administrowania z polityką

Zasada podziału władzy wskazuje, że struktury prawodawcze (władza ustawodawcza) określa kierunek rozwoju państwa, a władza wykonawcza (administracja) odpowiada za wprowadzenie w życie decyzji parlamentu, w tym – za określenie sposobu wprowadzenia ich w życie. Mówiąc o administracji mam na myśli strukturę, która jednoczy całokształt działań organizacyjnych i wykonawczych podejmowanych przez różne podmioty w celu realizacji interesu społecznego, na podstawie i w wykonaniu decyzji parlamentu. Tak jest też definiowana aktywność administracji – w granicach i w wykonaniu

prawa⁵. Mając to na uwadze, administracja pełni realnie dwie funkcje: 1) realizuje i obsługuje proces zarządzania państwem i 2) wypełnia zadania publiczne, które zostały złożone na nią ustawowo wraz z prawem wydawania – w ramach posiadanych ustawowych kompetencji – aktów administracyjnych mających moc powszechnie obowiązującą (rozporządzenia), a także – indywidualnych decyzji administracyjnych⁶.

Jedną z zasad funkcjonowania administracji jest apolityczność, ale nie oznacza to braku związków z polityką, a momentami i samodzielnego tworzenia przez nią polityki. Nie ma w tym sprzeczności, a jedynie wyraz niedoskonałości języka polskiego. Język angielski ma dwa słowa – *politics* i *policy*, które u nas tłumaczone są jednakowo prowadząc do nieporozumień. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z działaniem powiązaniem z planowanym i zorganizowanym dążeniem do władzy i działaniami o charakterze ogólnospołecznym. W drugim do określenia działań dotyczących praktycznych aspektów rządzenia, które zbliżone są do zarządzania, a więc polityki publicznej, która może, ale nie musi być upolityczniona w znaczeniu *politics*⁷. Administracja, dysponując delegacją ustawową do określonego działania, za każdym razem powinna być związana celem decyzji ustawowej⁸. Oznacza to, że organ/urząd stosujący prawo nie może zmieniać jego sensu w zależności od kursu politycznego państwa⁹. Jednak prawo jest niczym innym jak wyrazem konsensusu osiągniętego przez partie polityczne zasiadające w parlamencie. Rzecz w tym, że – po pierwsze – jego interpretacja po stronie adresata i decydenta z reguły jest odmienna, po drugie – że administracja to struktura hierarchiczna, na czele której zawsze stoi osoba z nadania politycznego, i po trzecie – że prawo ma charakter resortowo-partyjny, a więc może się tak zdarzyć, i nie są to odosobnione przypadki, że rozwiązania jednego resortu nie będą zgodne z normowaniami innych resortów.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 93.

⁶ A. Mirska, *Decydowanie w trybie postępowania...*, dz. cyt., s. 219.

⁷ *Macmillan English Dictionary for Advanced Learners*, Oxford 2002; *Angielsko – polski i polsko – angielski glosariusz terminów i pojęć używanych w europejskich programach współpracy w dziedzinie edukacji*, Warszawa 2010.

⁸ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 25.11.1990 r., III ANR 28/90, OSP 1992, nr 2, poz. 56.

⁹ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowo-administracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2010, s. 50.

Administracja to z założenia pamięć systemowa¹⁰. Władze się zmieniają, ale administracja trwa. Równocześnie, o czym już pisałem, administracja obsługuje proces rządzenia państwem, a więc jest – *nolens volens* – związana z dominującymi wartościami promowanymi przez rządzących. Odróżniać jednak trzeba upolitycznienie administracji od jej upartyjnienia. Struktura budowy administracji sprawia, że w sytuacji wątpliwości w stosowaniu prawa, jednostka niższego szczebla dla własnego bezpieczeństwa zawsze zwróci się o pomoc w interpretacji prawa do jednostki wyższego szczebla. W tym hierarchicznym modelu wcześniej lub później znajdzie się osoba z nadania politycznego. Osoba, która korzystając z zajmowanego stanowiska i uzależniona od przynależności partyjnej, korzystając z wewnątrzadministracyjnego prawa zwierzchności, dokona politycznej interpretacji obowiązującego prawa. Prawdopodobieństwo takiego zachowania wzrasta wraz aktywnością prawotwórczą parlamentu, stanowieniem nowych przepisów, nowelizowaniem istniejących rozwiązań, która prowadzi do narastającej liczby aktów wykonawczych. Faktem pozostaje, że prośba o interpretację powiązana być może także z brakiem profesjonalizmu decydenta, brakiem staranności w wykonywaniu obowiązków, świadomym korzystaniem z różnorodności rozwiązań prawnych dla zniesienia z siebie odpowiedzialności za podjęte decyzje, jak też z nieporadnością adresata decyzji administracyjnej.

Mówiąc inaczej – zdezorientowany i zastraszony urzędnik, szuka legitymacji dla wydanej przez siebie decyzji w decyzji swojego zwierzchnika, który znajduje się w identycznej sytuacji, i na koniec – w ramach procedur wewnętrznych – decyzję podejmie polityk zgodnie z interesem partii, której jest przedstawicielem. Przestajemy być państwem prawa, a stajemy się państwem działającym na „zawiasach prawa”, jak wiatr powieje, tak się drzwi otworzą¹¹.

Nie jest to jednak koniec problemów. Kanadyjski pedagog Laurence J. Peter z badań nad zachowaniami urzędników wyprowadził zasadę „osiągania szczytu niekompetencji” (zasada Petera; *Peter Principle*)¹². Sama w sobie nie jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa obywateli, ale w połączeniu ze zjawiskiem upartyjnienia administracji pragmatyka zaczyna zasługiwać na

¹⁰ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

¹¹ B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP*, Płock 2007.

¹² L.J. Peter, R. Hull, *Zasada Petera. Dlaczego wszystko idzie na opak*, Warszawa 1975.

uwagę. W każdej zhierarchizowanej strukturze istnieją dwie drogi awansu: wzrost wynagrodzenia i przeniesienie na wyższe stanowisko. Awans jest marzeniem każdego pracownika, jednak nie wszyscy są przygotowani do wypełniania określonych zadań. Można być fantastycznym szefem zespołu i nie dać sobie rady z zarządzaniem zespołami. Każdy ma granicę niekompetencji i kompetencji, a dochodzenie do niej odbywa się na prośbę zainteresowanego – dążenie do awansu. Pomijam kwestię, że są osoby ukształtowane, aby być pierwszymi i są osoby, które będą się sprawdzać tylko w działaniach wykonawczych.

Mamy jednak do czynienia z proporcjonalnym systemem rozdziału mandatów, a ten (pomijając wybory z 2015 r.)¹³, wymusza – z reguły – tworzenie koalicji rządzącej. Parlament nie jest emanacją woli narodu, ale układu politycznego partii, które się w nim znalazły. Fałszywy wymiar ma przy tym wskazanie, że zwycięzca uzyskał takie, a nie inne poparcie. Zgoda, jest ono najwyższe wśród pozostałych uczestników elekcji, ale czy uprawnia do stwierdzenia, że reprezentuje on większość wyborców? Za każdym razem pomijany jest jeden wskaźnik – frekwencja na wyborach. Możemy mówić o większości spośród tych, którzy udali się na wybory, ale nie o większości wyborców. W tym układzie powstaje pytanie, dlaczego tyle osób postanowiło zagłosować, ale też pytanie, czy w ramach demokracji zwycięstwo w wyborach oznacza obowiązek reprezentowania interesu wszystkich, czy też – reprezentowania interesu tych, którzy dokonali wyboru danej opcji politycznej.

Podstawą funkcjonowania lidera parlamentarnego w ramach proporcjonalnego systemu rozdziału mandatów jest partyjny podział resortów i innych kluczowych stanowisk w państwie. Prawo stanowi parlament, ale projekty opracowują resorty i one też tworzą akty wykonawcze. Stąd moje wcześniejsze stwierdzenie o resortowo-partyjnym charakterze prawa i niespójnościach w aktach wykonawczych. W obsadzonych przez siebie (mowa o partiach politycznych) resortach kluczowe (wyższe) urzędy administracyjne obsadzane są osobami z nadania politycznego, a nie z doświadczenia administracyjnego. Następuje przyspieszenie osiągnięcia progu kompetencji (niekompetencji). Obserwując ich (partii politycznych) zachowanie, można

¹³ Na mocy postanowienia prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z dnia 17 lipca 2015, zmienionego postanowieniem z dnia 3 sierpnia 2015 odbyły się 25 października 2015, www.sejm.gov.pl, (odczyt 17.02.2019 r.).

stwierdzić, że zachowują się zgodnie z dyrektywą ukazu cara Piotra I (z 9 grudnia 1708 r.), iż podwładny „powinien przed obliczem przełożonego mieć wygląd lichy i durnowaty, by swoim pojmowaniem istoty sprawy nie peszył przełożonego”¹⁴. Problem jednak w tym, że upartyjnienie polityki awansu w administracji przyspiesza osiągnięcie progu kompetencji/niekompetencji w administracji. Określone osoby po objęciu urzędów zaczynają się uczyć tego, co już dawno znać powinny lub – idąc dalej i cytując Jana Bocia – „nie może osiągnąć stopnia niekompetencji ten, który od razu jest niekompetentny”¹⁵.

W ramach struktur decydujących o trybie postępowania administracyjnego mamy zarówno organy władzy, takie jak Rada Ministrów i ministrowie, jak i innej rangi jednoosobowe lub kolegialne organy i urzędy dysponujące różną legitymacją władzy (z wyboru, z powołania). W praktyce mamy także organy/struktury, które nie zostały zaliczone do administracji publicznej, ale które, zgodnie z prawem (lub w wykonaniu prawnie unormowanych porozumień) wykonują *de facto* decyzje administracyjne, które jednak za takowe nie są formalnie uważane. Jako przykład wskazać można Prezydenta Rzeczypospolitej i jego prawo nadawania obywatelstwa polskiego¹⁶. Procedura ma charakter administracyjny, ale jako, że Prezydent RP nie jest zaliczony do organów administracyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny nie kwalifikuje tego działania jako administracyjne, a jako wyrażenie suwerennej woli głowy państwa¹⁷. Mówimy zatem o pełnomocnictwach określonych organów i ich pozycji w strukturze administracji publicznej. Zagadnienie ma jednak o wiele większy zakres. Polskie prawo administracyjne nie definiuje pojęcia organu administracyjnego. Orzeczenie Sądu Najwyższego wskazuje, że w postępowaniu administracyjnym organem *de facto* jest urzędnik, który sygnował decyzję, a organ odpowiada za jego decyzję¹⁸. Organ pełni więc funkcję techniczną i organizacyjną¹⁹. Większość decyzji podejmowana jest przez

¹⁴ www.home.agh.edu.pl/~rklimmek/ukaz.html.

¹⁵ J. Boć, *Kadry*, [w:] *Administracja publiczna*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2003, s. 290.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, art. 137.

¹⁷ „Orzecznictwo Sądów Polskich”, nr 4 z 1998 r.

¹⁸ Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.06.1991, www.orzecznictwo.com.pl (03.05.2018 r.)

¹⁹ A. Mirska, *Decydowanie w trybie postępowania...*, dz. cyt., s. 217.

ludzi, którzy nie są organami, ale wypełniają zadania w ramach pełnomocnictw/kompetencji przekazanych im przez organ. Mamy do czynienia z procesem dekoncentracji władzy. Organ ponosi odpowiedzialność, ale często nie uczestniczy w podjęciu decyzji.

Mówimy, że administracja działa w granicach prawa i w ramach jego realizacji. Nie jest ona jednak ani „sługą” władzy publicznej, ani „sługą” prawa, ani „elementem” rynku. Jest szczególnym podmiotem życia społecznego uczestniczącym w rozwiązywaniu spraw społeczeństwa. Część decyzji ma charakter władczy, część – reglamentacyjny (np. zgoda na sprzedaż alkoholu), itd. Niezależnie jednak od tego, ich stanowienie i egzekwowanie następuje z odwołaniem się do władczych środków, którymi dysponuje państwo, a więc działa w imieniu państwa. Praktyka pokazuje jednak, że administracji przychodzi zajmować się także sprawami, które nie zostały uwzględnione w prawie. Powstaje wówczas pytanie o zaspokojenie obywatelskich, prywatnych praw jednostki w nadzwyczajnych (niepowtarzalnych) sytuacjach.

Jeszcze nie tak dawno popularne było podejście, że jeżeli kwestie administracyjne są szczegółowo określone w prawie, nie ma podstaw, aby stały się przedmiotem badań naukowych. Podejście wydaje się być fałszywe. Kiedy mówimy o problemach społeczeństwa zawsze wskazać możemy na te, które są prognozowalne i te, które są nieprognozowalne²⁰. W ramach pierwszych znajdują się te, które są przewidziane przez prawo, i dla rozwiązania których ustalono procedury. Nie ma zatem potrzeby rozpatrywania ich i analizowania od samego początku. Zaliczyć do nich można – jako przykład – akt urodzenia, akt małżeństwa, uzyskanie dyplomu ukończenia uczelni, itd.. W odróżnieniu od nich, nieprognozowalne zjawiska wymagają rozpatrzenia od samego początku, a więc podjęta decyzja obarczona będzie elementem uznaniowości. Powstaje problem wykorzystania aktów – głównie wykonawczych – dla podjęcia decyzji, a więc polityka, rozumiana jako wybór wartości. Dotyczy to także sfery prognozowalnej, w ramach której też mogą zaistnieć sytuacje wymagające indywidualnego podejścia. Jako przykład wskazać można zakaz manifestacji ulicznych. Procedura administracyjna jest wypracowana, ale konkretna decyzja może być obarczona przymiotem politycznych poglądów urzędnika lub organu, w imieniu którego decyzja została wydana.

²⁰ H.A. Simon, *Podjęmowanie decyzji kierowniczych: nowe nurty*, Warszawa 1982, s. 72.

Zakres swobody administracji w wydawaniu decyzji administracyjnych

Na początku pamiętać należy o odróżnieniu swobody kształtowania procedur decyzyjnych administracji jako struktury od swobody podejmowania decyzji przez urzędników administracyjnych. Powracamy do zagadnienia upolitycznienia i upartyjnienia administracji. Administracja ma być neutralna politycznie. Nie jest to możliwe z zasady. Powołano ją do tego, aby wdrażać w życie normatywne rozwiązania przyjęte przez najwyższy organ prawodawczy państwa – parlament. Jego decyzje nie są niczym innym jak politycznym konsensem, osiągniętym w danym momencie w ramach istniejącego układu politycznego. Projekty ustaw przygotowywane są przez resorty, których kierownictwo obsadzone zostało w wyniku umowy koalicyjnej. Każda ustawa wymaga wprowadzenia aktów wykonawczych, które będą doprecyzowaniem zawartych w niej postanowień. W konsekwencji i treść ustawy, i treść przepisów wykonawczych mając charakter polityczny, ma również charakter partyjny. Zakres przedmiotowy ustawy może wymagać wprowadzenia aktów wykonawczych przez różne resorty powiązane z różnymi partiami politycznymi. W tym planie stwierdzić można, że administracja jako struktura faktycznie nie jest niczym ograniczona w swoim działaniu.

Ustawodawca w ramach osiągniętego konsensusu politycznego wytyczył kierunek działania, ale droga jego osiągnięcia znajduje się w rękach partyjnych resortów. Władza w państwie znajduje się w rękach suwerena i wybranych przez niego przedstawicieli, którzy *de facto* nie mają wpływu na realizację podjętych przez siebie decyzji. Podobnie jak suweren władzy nie jest jej źródłem, ale niewolnikiem decyzji podjętych przez wybranych przez siebie przedstawicieli. Naród, będąc źródłem władzy musi podporządkować się podjętym przez nich decyzjom, które nie wynikają z ich poglądów i programu, na który głosowali, ale z bieżącego, partykularnie pojmowanego interesu partii politycznych utrzymania się u władzy. Administracja jako struktura w ramach trójpodziału władzy jest praktycznie podchodząc do sprawy – podstawowym elementem władczym w państwie. A urzędnik?

Z definicji, o czym już pisałem, powinien być pamięcią systemową państwa – zmienia się władza, ale on pozostaje na straży realizacji prawa. Jest on jednak elementem hierarchicznie zbudowanej struktury i zawsze ma swojego szefa. Wymóg przestrzegania prawa modyfikowany jest przez podległość

służbową. Na czele hierarchii zawsze stoi osoba z nadania politycznego tzn. przedstawiciel określonej partii, bez której wsparcia nie zajmowałby tego stanowiska.

Podsumowanie

Administracja odpowiada za subiektywne poczucie bezpieczeństwa przez obywateli. To zaś decyduje o ich zaufaniu do władzy i stopniu jej legitymacji. Administracja działa w granicach prawa i w wykonaniu prawa. Pytanie, czy powinno być ono szczegółowe ze wskazaniem, aby każdy wiedział, co może go czekać, czy też ogólne, aby umożliwić optymalne rozwiązywanie indywidualnych problemów jednostki. Ogólnikowość ogranicza zasadę suwerenności narodu, ale szczegółowość nie dopuszcza do realizacji swobód i wolności. Edukuje o posiadanych prawach, ale gdy ustawodawca nie przewidział ich istnienia, niweluje możliwość ich dochodzenia. Tak jak od starożytności aktualne jest pytanie – sądzić szybko czy sprawiedliwie, tak zasadne jest pytanie o szczegółowość rozwiązań normatywnych. Faktem pozostaje, że w ramach arystotelesowskiego i monteskiuszowskiego trójpodziału władzy, najsilniejszą pozostaje władza wykonawcza, która decyduje o tym co dziś i teraz. Ta zaś w praktyce nie spełnia zasady neutralności politycznej i jest upartyjniona oraz obarczona zagrożeniem jej niekompetencji na najwyższych szczeblach.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 2004.
- Kmiecik Z. (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.
- Mirska A., *Decydowanie w trybie postępowania administracyjnego*, [w:] *Decydowanie Publiczne*, Rydlewski G. (red.), Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2010.
- Rydlewski G. (red.), *Decydowanie Publiczne*, Warszawa 2011.
- Simon H.A., *Podejmowanie decyzji kierowniczych: nowe nurty*, Warszawa 1982.