

*Sławomir Pilipiec\**, *Piotr Szreniawski\*\**

## **ADMINISTRACJA A AUTORYTET PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

### **1. WPROWADZENIE**

Wzajemne związki między administracją i prawem administracyjnym są z jednej strony oczywiste, a z drugiej trudne do uchwycenia. Administracja w swoich działaniach musi, a nawet powinna kierować się przepisami prawa administracyjnego, ale także sama w wielu przypadkach ma możliwość wydawania aktów normatywnych, czy to chodzi np. o rozporządzenia wydawane m.in. przez ministrów, czy o prawo miejscowe, czy też o sytuacje stanów nadzwyczajnych, kiedy podmioty administrujące niejednokrotnie pełnią pierwszorzędną rolę w zakresie tworzenia prawa.

### **2. WIELOZNACZNOŚĆ POJĘCIA ADMINISTRACJI**

Pojęcie administracji rozumiane być może jako precyzyjnie określony zespół podmiotów, należących do władzy wykonawczej, jako określona część danego podmiotu (np. administracja osiedla, administracja szkoły wyższej), ale także może być postrzegane bardziej intuicyjnie jako coś związanego z wykonywaniem codziennych czynności, jako działalność dotycząca robienia tego, co zrobić trzeba, ale co jest zbyt nudne albo zbyt mało dochodowe, aby to robić z pasją. Z drugiej strony, praca w administracji widziana jest niejednokrotnie jako najbardziej stabilna oraz przewidywalna i jest marzeniem wielu osób, chcących wracać do domu po 15 i nie stresować się nadmiernie<sup>1</sup>. Administrację można podzielić na administrację prywatną i administrację publiczną. Admini-

---

\* Dr, Zakład Socjologii Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

\*\* Dr, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

<sup>1</sup> Choć posiadanie takich marzeń kończy się może wielkim rozczarowaniem, nie tylko z powodu wielkiej ilości pracy przydzielanej urzędnikom, ale także z powodu odpowiedzialności, stresu, przemęczenia i po prostu z powodu dużego stopnia trudności pracy na większości stanowisk w administracji.

stracja publiczna różni się od administracji prywatnej poddaniem prawu, które, wobec przyjęcia zasady legalizmu i konstrukcji państwa prawnego, stanowi podstawę jej działań i istotny standard jej oceny<sup>2</sup>. Administracja publiczna jest jednym ze zjawisk społecznych, których rozumienie w języku potocznym nie nastręcza większości ludzi jakichś szczególnych trudności. W literaturze jednak występują kontrowersje związane z jednoznacznością identyfikacją istoty działania administracji publicznej i jej relacji do prawa administracyjnego. Ustalenie takie jest ważne zwłaszcza współcześnie, w warunkach rozszerzania się zakresu podmiotowego i przedmiotowego administracji publicznej. Należy zauważyć, że z jednej strony systematycznie wzrasta liczba podmiotów wykonujących różne zadania z zakresu administracji publicznej. Z drugiej strony, jednocześnie zmienia się zakres, charakter, sposób i podstawa prawna wykonywania takich samych działań. Taka sytuacja może rodzić i niekiedy rodzi wątpliwości, co jest administracją publiczną i na czym polega specyfika działania administracji, która może i powinna być odróżniona od innych rodzajów aktywności<sup>3</sup>. Administracja publiczna funkcjonuje w obrębie systemu społeczności zorganizowanej w państwo, z jego instytucjami i obowiązującym systemem uregulowań prawnych. Instytucje administracji publicznej zawsze funkcjonują w określonym systemie społecznym i politycznym, a także zawsze działają na podstawie prawa. Podlegają zatem również uregulowaniom administracyjnoprawnym, w tym konstytucyjnym, które są właściwe dla tego systemu<sup>4</sup>. Administracja publiczna jest systemem instytucji działających wedle przyjętych założeń funkcjonalnych, organizacyjnych, w sferze faktów i zjawisk społecznych.

Te instytucje funkcjonujące w obrębie systemu, podlegają analizie i weryfikacji z punktu widzenia nauki administracji, socjologii organizacji czy też bardziej szczegółowej nauki – socjologii administracji. W systemie administracji publicznej w Polsce wyróżnić można dwie części składowe, administrację publiczną i administrację prywatną. Zakres pojęć oznaczających ogólniejsze rodzaje aktywności w stosunku do zagadnienia „działanie administracji publicznej” jest stosunkowo szeroki. W literaturze nauk administracyjnych do grupy najczęściej używanych w tym zakresie pojęć opisujących rodzaje aktywności podobne do aktywności administracji publicznej należą: „administrowanie”, „zarządzanie”, „kierowanie”, „funkcja wykonawcza” czy też „egzekutywa”. Obszarem

---

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003, s. 26.

<sup>3</sup> M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 117-118.

<sup>4</sup> M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny* [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003, s. 27.

zastosowania tych pojęć jest jakaś rzeczywistość organizacyjna. Ogólny sens wszystkich tych pojęć sprowadza się do oznaczenia określonego rodzaju aktywności polegającej na powodowaniu określonego zachowania kogoś lub czegoś<sup>5</sup>. Podstawową prawną formą działania administracji jest stanowienie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, które są władczym rozstrzygnięciem i zawierają normy prawne skierowane do generalnie określonego adresata w abstrakcyjnie określonej sytuacji i nie tracących mocy władczej po zastosowaniu (np. rozporządzenie). Drugą podstawową prawną formą działania administracji jest wydawanie aktów administracyjnych będących władczym działaniem skierowanym na wywołanie indywidualnie oznaczonych skutków prawych<sup>6</sup>.

Zatem bardzo istotna w działaniu administracji jest rola norm prawa administracyjnego. Prawo administracyjne jest częścią polskiej kultury prawnej, a w jej ramach – systemu prawa. System prawa to całokształt norm prawnych występujących na danym terytorium, obowiązujących w określonym czasie i uporządkowanych w oparciu o przyjęte kryterium. W oparciu o kryterium przedmiotowe system prawa dzieli się na gałęzie prawa. Jedną z najważniejszych gałęzi prawa jest prawo administracyjne<sup>7</sup>. Do cech systemu prawa należy jednolitość, różnorodność, spójność i zupełność. Pojęcie prawa administracyjnego nie jest zdefiniowane prawnie. Doktryna podkreśla, przy całej złożoności tego pojęcia, że prawo administracyjne jest to taka gałąź prawa, która normuje: tworzenie, strukturę organizacyjną, zadania i zasady działania administracji publicznej oraz innych osób i jednostek wykonujących dla dobra wspólnego i jednostki zadania z zakresu administracji publicznej (podmiotów administrowanych). Ponadto, normuje relacje zachodzące pomiędzy tymi podmiotami oraz normuje prawa i powinności podmiotów administrowanych przez podmioty administrujące, w tym poddanych pieczy lub nadzorowi administrujących<sup>8</sup>. Prawo administracyjne składa się z trzech części: prawa o ustroju administracji publicznej, prawa materialnego i prawa proceduralnego<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> M. Stefaniuk: *Działanie...*, op. cit., s. 119.

<sup>6</sup> J. Szreniawski: *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 88.

<sup>7</sup> Innymi gałęziami systemu prawa jest prawo cywilne i prawo karne. Podział ten wynika z istoty stosunku prawnego, który występować może jako stosunek administracyjno-prawny, stosunek cywilno-prawny lub stosunek prawnokarny.

<sup>8</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 40.

<sup>9</sup> *Prawo administracyjne, część ogólna*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2003, s. 18.

### 3. AUTORYTET PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Natomiast autorytetem jest osoba, idea lub instytucja obdarzona ogólnym uznaniem i ciesząca się powszechnym szacunkiem<sup>10</sup>. Autorytet administracji, jak i autorytet prawa administracyjnego, to autorytet instytucjonalny. Zatem autorytet administracji zdefiniować można jako organizację, instytucję mającą znaczenie społeczne i cieszącą się uznaniem, czy też stosowną powagą. Istnienie autorytetu prawa administracyjnego zakłada okazywanie mu posłuszeństwa i wypełnianie jego postanowień. Polega to na świadomej realizacji norm prawa administracyjnego, zarówno przez organ administracji, jak też przez klienta administracji. W demokratycznym państwie prawnym, a takim zgodnie z art. 2 Konstytucji RP jest Polska<sup>11</sup>, autorytet każdego prawa, więc i prawa administracyjnego, jest niezwykle istotny, gdyż w państwie takim rządzą prawa, a nie ludzie. Uznanie autorytetu prawa administracyjnego zwalnia do pewnego stopnia adresata prawa stosującego prawo administracyjne (urzędnika) oraz adresata prawa stosującego się do prawa administracyjnego od potrzeby wyrażania sobie własnej opinii na temat prawa, osoba taka polega na autorytecie. Towarzyszy temu skłonność do poddawania się w działaniu wskazówkom prawa, którego autorytet został uznany. Autorytet prawa administracyjnego musi być budowany przez administrację świadomie, systematycznie i konsekwentnie<sup>12</sup>.

Autorytet prawa administracyjnego składa się z prestiżu prawa i respektu wobec prawa. Prestiż może być wynikiem wysokich kompetencji lub projekcją społecznej użyteczności prawa. W prawie administracyjnym liczy się efektywność działania, często bez odniesienia do ich skutków moralnych. Prestiż prawa administracyjnego oznacza społeczne uznanie, szacunek wobec tego prawa, który można osiągnąć w dwojaki sposób. Po pierwsze, poprzez zgodność prawa administracyjnego z wartościami i ocenami tych grup społecznych, do których prawo administracyjne jest adresowane. Uznanie prawa administracyjnego wynika z identyfikacji między kulturowymi wartościami grup społecznych a celem prawa. Po drugie, gdy prawo administracyjne zostaje wydane przez autorytet cieszący się poważaniem, respektem. Adresaci żywią ogólne przekonanie, że władza publiczna, która tworzy system prawny, jest władzą powszechnie akceptowaną. Uznanie władzy zostaje przeniesione na system prawa i na gałąź prawa administracyjnego. Prestiż prawa administracyjnego może przejawiać się dwojako. Po pierwsze, w posłuchu dla prawa, to jest w konkretnych zachowaniach ludzi zgodnych z prawem administracyjnym. Po drugie,

<sup>10</sup> K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002, s. 25.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>12</sup> J. Goćkowski, *Autorytet [w:] Encyklopedia Socjologii A-J*, Warszawa 1998, s. 48-49.

w potocznych poglądach i opiniach o działaniu administracji. Odzwierciedleniem społecznego prestiżu prawa administracyjnego jest realizacja tego prawa i jego pozytywna ocena przez klientów administracji, a zatem postawa wobec zarówno prawa administracyjnego, jak i administracji. Od pojęcia prestiżu prawa administracyjnego należy odróżnić pojęcie respektu wobec tego prawa. Respekt dla prawa administracyjnego wyrasta ze strachu przed jego przymusem, działaniem aparatu administracyjnego i sankcjami administracyjnymi. Respekt dla prawa administracyjnego może być rezultatem chłodnej kalkulacji, z której wynika, że lepiej jest prawo administracyjne szanować niż je naruszać. Wyrasta on także z bezwładności, z braku ochoty do jego omijania, a więc nie z jego wewnętrznego uznania, ale z biernego podporządkowania mu się. Respekt dla prawa administracyjnego może wynikać nie z materialnego uznania prawa (jak w przypadku prestiżu), ale z dyrektywy formalnego imperatywu administracji, który powiada, że normy prawa administracyjnego należy zawsze stosować<sup>13</sup>.

Zatem, analizując działanie administracji, należy odpowiedzieć na pytanie: czy praca w administracji wiąże się z posiadaniem autorytetu formalnego? Z pewnością tak, jeśli chodzi o wyższe stanowiska w aparacie władzy wykonawczej - choć autorytet ten wiąże się zwykle z przynależnością danych stanowisk do sfery politycznej. Inaczej jest w przypadku niższych stanowisk administracyjnych, gdzie kontakt klienta administracji z urzędnikiem jest zwykle pobieżny i formalistyczny. Dla klienta administracji dany urzędnik po prostu nie ma okazji stać się autorytetem, z wyjątkiem przypadków, kiedy możliwe jest nawiązanie pewnej więzi, np. poprzez życzliwe doradzanie i tłumaczenie danych zagadnień klientowi administracji przez urzędnika, a także - paradoksalnie - przez umiejętność słuchania i współczucia klientowi administracji mającemu dane problemy. Inaczej jest w przypadku autorytetu urzędnika w oczach jego współpracowników i podwładnych. Dobrze jest, kiedy autorytet formalny i osobisty występują jednocześnie, jednak nawet jeden z tych przypadków wystarcza niejednokrotnie, aby słowa danego urzędnika były traktowane poważnie i żeby jego osoba była obdarzana szacunkiem<sup>14</sup>.

Autorytet musi być widoczny, czy też jego istnienie musi być odczuwalne. Kierowcy, prezentujący myślenie w stylu: *chcę, żeby jeździć poprawnie, a dróg dobrych zrobić nie umieję*”, z jednej strony oceniani być mogą jako jednostki nieodpowiedzialne i prezentujące postawę roszczeniową - stąd należy dostrzegać możliwość, czy też potrzebę, wciągnięcia ich w różnego rodzaju aktywność

<sup>13</sup> S. Pilipiec, *Autorytet prawa obowiązującego* [w:] *System prawny a porządek prawny*, pod red. O. Boguckiego i S. Czepity, Szczecin 2008, s. 277-278.

<sup>14</sup> J. Apanowicz, *Autorytet nauczyciela akademickiego* [w:] *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni*, nr 3, 2000, s. 5.

obywatelską, np. stowarzyszenia, samorządy, czy choćby dziennikarstwo obywatelskie, w celu wykorzystania drzemiącego w nich pozytywnego potencjału. Z drugiej strony, administracja także nie zawsze wykorzystuje wszystkie swoje możliwości i nie zawsze jej działania są odpowiedzią na zapotrzebowania klientów. Autorytet w ustroju demokratycznym budowany jest na bazie dialogu, wzajemnego szacunku, współczucia, zrozumienia, a także zaufania połączonego z kontrolą i samokontrolą. Autorytet jednakże nie zawsze musi istnieć w ramach stosunków demokratycznych. Wręcz samo pojęcie autorytetu zaprzecza równości czy swobodzie, a bliższe jest przymusowi i dyktaturze. Mimo to, wiele cech związanych z autorytetem, takich jak zaufanie czy fachowość, powinno być wykorzystanych w ramach cywilizowanego społeczeństwa.

Szkolenie studentów studiów administracyjnych z zakresu prawa jest związane nie tylko ze słusznym przewidywaniem ciągłego wykorzystywania przepisów prawa w przyszłej pracy urzędniczej, ale także z koniecznością zrozumienia zagadnień związanych z tworzeniem i stosowaniem prawa oraz ich celami. Nastawienie administracji na działalność służebną, na pomoc i świadczenie usług dla społeczeństwa związane jest z koniecznością poznania ram prawnych oraz poszczególnych instrumentów i podstaw prawnych działań administracji koniecznych do załatwiania kolejnych spraw.

Dostrzeganie zagadnień polityki prawa administracyjnego może wiązać się z pełnieniem funkcji związanych z władzą prawodawczą, ale pamiętać należy, że administracja także ma wielkie znaczenie zarówno dla współtworzenia polityki prawa, jak i dla jej skuteczności. W ramach trójpodziału władzy, rząd lub głowa danego państwa, wnosząc projekty ustaw do parlamentu, kieruje się jednocześnie znajomością procedur prawodawczych, jak też wiedzą na temat potrzeb społeczeństwa i sposobów działania administracji. W ramach polityki prawa, oddziaływanie na prawo administracyjne może dotyczyć tak sfery ustrojowej prawa administracyjnego – kiedy reformowane są struktury administracji, sfery materialnego prawa administracyjnego – kiedy np. zmieniany jest zakres działania administracji, jak też sfery prawa administracyjnego proceduralnego – w zakresie zmian sposobów działania administracji.

Administracja posługująca się przestarzałymi lub zbyt nowoczesnymi metodami komunikacji z klientem będzie zniechęcać wiele osób do państwa i utwierdzać je w przekonaniu, że sfera publiczna jest czymś obcym wobec zwykłego obywatela. Dopuszczalne metody działania administracji wynikają w państwie prawnym z przepisów prawa – choć należy zwrócić uwagę w tym miejscu także na pewne znaczenie zagadnień pozaprawnych<sup>15</sup>, związanych z kulturą czy moralnością – stąd, poprzez prowadzenie polityki prawa

---

<sup>15</sup> F.J. Goodnow, *Politics and Administration - A Study in Government*, Nowy Jork 1900, s. 2.



w zakresie prawa administracyjnego, powinno uwzględniać się również możliwości techniczne, intelektualne czy przyzwyczajenia klientów administracji. Prowadzenie działalności informacyjnej, podejmowanie działań w szeroko rozumianym zakresie szkoleń (nie tylko jako formalnie zorganizowanych szkoleń, ale także jako tłumaczenie klientowi przez urzędnika, jak należy postąpić, aby załatwić daną sprawę) jest niezwykle ważnym zagadnieniem łączącym postawy wobec administracji z postawami wobec prawa administracyjnego.

Prawo administracyjne może być postrzegane jako ograniczanie swobody administracji, z drugiej strony jednak, może być źródłem jej potęgi. Fachowo przygotowana administracja jest w stanie poruszać się po zawilosciach norm zawartych w rozproszonych źródłach prawa administracyjnego, a także, opierając się na doświadczeniu i dogłębnej znajomości tematu, ma możliwość przekonania sądów czy radzenia sobie z pozbawionymi szerszej wiedzy na temat prawa administracyjnego klientami. Postawa taka oddala administrację od ideałów demokracji, lecz z drugiej strony, czasem jest potrzebna dla zapewnienia administracji skuteczności i odporności na ataki ze strony niezadowolonych klientów.

Dobra wola i zaufanie – do siebie, ale i do otoczenia – jest elementem samorządności i poczucia sprawiedliwości społecznej. Zdolność działania wolnego od uprzedzeń i stronniczości jest niezbędna dla wzniesienia się przez administrację na poziom dostrzegania potrzeb ogólnospołecznych, przy jednoczesnej zdolności wczucia się w sytuację konkretnej jednostki. Niejednokrotnie przepisy prawa administracyjnego nie pozwalają na działanie zgodne z poczuciem słuszności, choć zdolności wykładni i możliwości korzystania z różnych współistniejących norm prawnych mogą czasem łagodzić dane problemy, czy umożliwiać znalezienie odpowiedniego rozwiązania. W przypadku konfliktu między poczuciem tego, co powinno być zrobione, a rozwiązaniami przewidzianymi w przepisach możliwe są różne rozwiązania. Możliwe jest wskazywanie klientowi, że ma się związane ręce i, że choć współczuje się mu w danej sprawie, to nie ma się możliwości działania na jego korzyść - choć opisane rozwiązanie prowadzi do alienacji administracji wobec prawa, a pośrednio także wobec państwa, którego administracja sama jest częścią i przedstawicielem. Możliwe jest działanie korupcyjne, w szerokim znaczeniu niezgodne z przepisami prawa. Możliwe jest także postulowanie zmian w prawie.

Wymiar demokratyczny powiązania administracji i autorytetu prawa administracyjnego wiąże się z dystansem, jaki istnieje między administracją, jej klientem i państwem. Zwykle trudno mówić o rozłącznym traktowaniu przepisów prawa i przedstawicieli władzy, zwykle obywatel czy nawet szeregowy urzędnik, dostrzegając niesłuszność przepisów, automatycznie uznaje przedstawicieli władzy za osoby winne za dany stan rzeczy. Z drugiej strony, zdolność do bratania się z wyborcami, umiejętnie prowadzone kampanie wizerunkowe

czy, nie oparte na plotkach i złośliwościach skierowanych przeciw administracji, znajomości osobiste pomiędzy pracownikami administracji i jej klientami mogą prowadzić do wzrostu prestiżu administracji i jednocześnie do wzrostu autorytetu prawa administracyjnego. Związane być to może również z pojęciem responsywnej administracji i koniecznością odbudowania zaufania do instytucji publicznych, w tym i administracji. Relacja pomiędzy administracją a społeczeństwem w państwie demokratycznym powinna polegać na aktywnym uczestniczeniu społeczeństwa w procesach decyzyjnych, podejmowanych przez organy administracji w oparciu o prawo administracyjne<sup>16</sup>.

Jednym z elementów budowania prestiżu prawa jest jego trwałość. W przypadku prawa administracyjnego mamy do czynienia z ciągłym zmienianiem się norm, uchylaniem przepisów i tworzeniem nowych, czy też ze zmianami dotyczącymi nazewnictwa i kompetencji danych podmiotów administrujących. Duże znaczenie ma w tym zakresie także ciągła zmienność obsady danych stanowisk w administracji. Mimo znajomości znaczenia zasady: *Rządy się zmieniają, administracja pozostaje*, w wielu krajach mamy do czynienia z ciągłą rotacją kadr, zapewniającą nie tylko unikanie rutyny, ale przede wszystkim niepewność i konieczność uczenia się pracy na nowym stanowisku<sup>17</sup>. Autorytet prawa administracyjnego, mimo jego ciągłych zmian, może być zapewniony, o ile zmiany te są słuszne.

Autorytet prawa ze względu na obowiązywanie i autorytet ze względu na słuszność są w pewnym sensie odpowiednikami autorytetu formalnego i autorytetu osobistego danej osoby. O ile administracji rozumianej podmiotowo dotyczą zagadnienia autorytetu osobowego i formalnego, o tyle autorytet prawa administracyjnego wynikać może z jego obowiązywania i słuszności. W przypadku zaś administracji rozumianej jako działalność, możemy mieć do czynienia ze wszystkimi wymienionymi źródłami autorytetu. Należy jednak dostrzegać w tym wypadku ścisły związek działania administracji z prawem administracyjnym, można wręcz mówić o ucieleśnianiu przepisów tego prawa w postaci działań administracji. Autorytet prawa administracyjnego zatem nie tylko wynika z jego cech własnych, ale także ze sposobu korzystania z niego, przede wszystkim przez administrację<sup>18</sup>.

Dla praworządnej administracji, prawo administracyjne jest autorytetem, a także wstępem do dobrej administracji, a, co za tym idzie, ważne jest oparcie

<sup>16</sup> M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 16.

<sup>17</sup> Z drugiej strony gdyby oprzeć definicję administracji na przywołanym powiedzeniu, być może należałoby bardzo ograniczyć zakres podmiotowy pojęcia administracji, zaś rozszerzyć sposób rozumienia pojęcia rządu.

<sup>18</sup> Choć dostrzegać tu należy także znaczenie korzystania (w różnym znaczeniu) z prawa administracyjnego przez twórców tego prawa, przez klientów administracji, przedsiębiorców, ale także przez sądy, media czy przedstawicieli nauki.



jej na gruncie litery prawa, czyli zbudowanie sprawnego systemu administracyjnego na prawie obowiązującym w danym kraju. Rzeczą idealną byłoby, aby obowiązujące prawo było również idealne (zatem pozbawione wszelkich luk i wad). Jednak sprowadzenie działań administracji wyłącznie do *żelaznego* respektowania prawa jest zaprzeczeniem celu, do którego została powołana<sup>19</sup>. W przypadku obniżania się jakości prawa administracyjnego, fachowa administracja z coraz większym dystansem podchodzi do poszczególnych przepisów, czy też coraz bardziej musi się starać, aby zgodnie z prawem załatwić nawet proste sprawy. Prawo administracyjne nie jest jedynym wyznacznikiem sposobów działania administracji, choć czasem prawodawca również zagadnienia dotyczące np. grzeczności, dobrej organizacji pracy, szacunku dla dobra wspólnego i dla klientów administracji umieszcza w przepisach. Zwykle optymalnym stanem jest dbanie o wysoką kulturę administracji, kiedy jednocześnie przepisy nie utrudniają jej działań. Nawet preambuła Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r. posiada odniesienie do *rzetelnej i sprawnej” administracji*<sup>20</sup>. Mądry urzędnik, kierujący się uczciwością i rzetelnością, docenia swobodę wyboru sposobu działania, zaś narzucanie mu w formie przepisów dokładnych wskazówek może stać się źródłem upadku autorytetu prawa administracyjnego. Ciągłe dbanie o podnoszenie standardów dotyczyć może zarówno prawa administracyjnego, jak i administracji. Uznanie danego stanu rzeczy za doskonały może mieć solidne podstawy w bezbłędnych i słusznych działaniach administracji, odpowiadających potrzebom społecznym, a z drugiej strony, czasem może prowadzić do niedostrzegania zachodzących przemian czy do braku krytycyzmu wobec siebie. Autorytet prawa administracyjnego wynikać powinien zarówno z głębokiego zrozumienia natury, wolnego od myślenia życzeniowego czy złudzeń, przez prawodawców, jak i z istnienia aktywności zdrowej oraz pozytywnie nastawionej administracji.

#### 4. PODSUMOWANIE

Zagadnienie podważania autorytetu prawa administracyjnego w wielu przypadkach łączy się z nieposłuszeństwem wobec administracji, wykonującej przepisy prawa. Łamanie przepisów prawa powinno zwykle spotkać się z reakcją ze strony władzy, a z drugiej strony, bezkarność władzy, działającej niezgodnie ze słusznymi konstytucyjnymi podstawami normatywnymi dopomi-

---

<sup>19</sup> J. Filek, *Co to jest dobra administracja?* [w:] *Etos urzędnika*, pod red. D. Bąka, Warszawa 2007, s. 21.

<sup>20</sup> M. E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, s. 274.

na się o działania kontrolne, czy też przynajmniej o krytyczną ocenę ze strony społeczeństwa. Niejednokrotnie słuszność, a nawet legalność danego przypadku nie jest jednoznaczna, zaś ocena tego, czy dany podmiot postąpił lub postępuje właściwie, jest subiektywna i zależy od wielu czynników, także takich, jak sympatie polityczne. Podstawowe znaczenie w wielu przypadkach ma jednak legalizm, którego ograniczenie jest słuszne tylko w niektórych przypadkach, takich jak np. działanie w ramach ludobójczego systemu. Nieposłuszeństwo obywatelskie często przejawia się podczas kontaktów z administracją, odbieraną jako podmiot w negatywnym znaczeniu zbiurokratyzowany i wrogo nastawiony wobec jednostki. Administracja zwykle pozbawiona jest uroczystej otoczki, właściwej np. sądom czy parlamentowi, co także może być pewnym elementem wpływającym na jej postrzeganie. Z drugiej strony, kiedy władza wykonawcza zanadto przywiązuje się do rytuałów lub też, kiedy zanadto się wywyższa, zwykle ograniczane są prawa jednostek. Być może zatem administracja skazana jest na stanie w cieniu autorytetu prawa administracyjnego i tylko na pośrednie korzystanie z prestiżu słusznych przepisów prawa? Prestiż administracji przede wszystkim wynika z jej fachowości, choć czasem błędnie rozumiana elitarność łączy prestiż z nierównością. Pokora i cierpliwość zwykle są bardziej wskazane dla administracji niż arogancja i zastraszanie.

#### BIBLIOGRAFIA

- Apanowicz J., *Autorytet nauczyciela akademickiego* [w:] Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni, nr 3, 2000.
- Chmaj M (red.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 2003.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Filek J., *Co to jest dobra administracja?* [w:] *Etos urzędnika*, pod red. D. Bąka, Warszawa 2007.
- Goćkowski J., *Autorytet* [w:] *Encyklopedia Socjologii A-J*, Warszawa 1998.
- Goodnowf.J., *Politics and Administration - A Study in Government*, Nowy Jork 1900.
- Grzybowski M., *Administracja publiczna a ład konstytucyjny* [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003.
- Izebski H., *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2003.
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 2002.
- Pilipiec S., *Autorytet prawa obowiązującego* [w:] *System prawny a porządek prawny*, pod red. O. Boguckiego i S. Czepity, Szczecin 2008.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stefaniuk M.E., *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009.
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.

*Sławomir Pilipiec, Piotr Szreniawski*

**ADMINISTRATION AND AUTHORITY OF ADMINISTRATIVE LAW**

The authority of administrative law is a result of practical reasons. When administration acts rightfully, it supports the authority of administrative law. Administration can be seen as the representation of the state and its laws. The authority of administrative law comes from the trust between administration and its clients.