DOI: https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2022.4.6
Tekst jest dostępny na licencji CC BY-NC-ND 4.0 International License.

ARCHIWUM FILOZOFII PRAWA
I FILOZOFII SPOŁECZNEJ
2022/4

Karolina M. Cern[1]
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Deliberatywna filozofia nauk administracyjnych[2]

1. Wprowadzenie

Jak zasadnie podkreśla Paul Craig już na pierwszej stronie swojej książki *Administrative Law*:

> Zrozumienie natury i celu prawa administracyjnego wymaga od nas głębszego wniknięcia w sposób, w jaki urządzone jest nasze społeczeństwo. Wymaga to artykulacji typu społeczeństwa demokratycznego, w którym żyjemy, oraz pewnej wizji teorii politycznej, za którą to społeczeństwo się opowiada. Rola bardziej szczegółowych zagadnień prawnych składających się na prawo administracyjne, takich jak prawo do sprawiedliwego sądu i kontrola sądowa, może być właściwie oceniona jedynie w takich ramach[3].

Tym, co jest szczególnie istotne w powyżej przytoczonym cytacie, i to nie tylko w odniesieniu do sytemu *common law*, który jest rodzimym systemem tego badacza, jest stwierdzenie, że gruntowne zrozumienie prawa administracyjnego wymaga „artykulacji typu społeczeństwa demokratycznego, w którym żyjemy, oraz pewnej wizji teorii politycznej, za którą się to społeczeństwo opowiada". W stwierdzeniu tym nie chodzi tylko o to, co już zostało przyswojone w polskiej literaturze przedmiotu, a co celnie oddają słowa Jana Izdebskiego, że „prawo administracyjne jest dyscypliną nauk prawnych, którego rozwój i koncepcje badawcze w istotnym stopniu zależą od współpracy i interakcji z innymi dziedzinami wiedzy"[4]. Innymi słowy, nie chodzi tu wyłącznie o szeroko

---

[1] Numer ORCID: 0000-0003-3162-6906. Adres e-mail: cern@amu.edu.pl

[2] Artykuł powstał w ramach realizacji grantu nr 035/04/UAM/0009 przyznanego ze środków Programu Inicjatywa Doskonałości Uczelnia Badawcza UAM w konkursie nr 035 „Wsparcie badań wydziałów".
Chciałabym bardzo podziękować dr. Pawłowi Mazurowi z Wydziału Filozoficznego UAM za przeczytanie tego artykułu jeszcze przed wysłaniem go do Recenzentów i przedyskutowanie najważniejszych tez wraz z ich uzasadnieniami, a także prof. Bartoszowi Wojciechowskiemu z Wydziału Prawa i Administracji UŁ oraz dr. Mateuszowi Langerowi z Wydziału Prawa i Administracji UAM za wielokrotne dyskusje podczas pracy nad tą publikacją odnośnie do tychże kluczowych tez oraz sposobu i zakresu ich uzasadnienia. Ponadto bardzo dziękuję obydwu anonimowym Recenzentom za wnikliwe komentarze, rekomendacje, a w szczególności za zwrócenie uwagi na te właśnie kwestie, które starałam się z ww. naukowcami przedyskutować podczas pracy nad artykułem, m.in. doniosłość publicznych praw podmiotowych, zagadnienie znaczenia i zakresu kompetencji administracyjnych, znaczenie kategorii władztwa administracyjnego itd. Zgadzając się z Recenzentami, że niektóre z moich tez mogą być uznane za dyskusyjne, decyduję się na ich podtrzymanie, albowiem: 1) gdzieś kiedyś muszę je sformułować po raz pierwszy; 2) aby w następnych krokach (publikacyjnych) systematycznie pogłębiać ich uzasadnienie; 3) konsekwentnie realizując projekt badawczy, w którym obiecuję uwzględnić zalecaną przez Recenzentów dodatkową literaturę.

[3] P. Craig, *Administrative Law*, wyd. 8, Londyn 2016, s. 1, tłum. – K.M.C.

[4] J. Izdebski, *Związki prawa administracyjnego z naukami o zarządzaniu*, „Administracja. Roczniki Nauk Prawnych" 2015/4, s. 177–186 oraz 177.

rozumianą „zewnętrzną integrację prawoznawstwa”[5] ani też o to, że „zakres prawa administracyjnego stanowi (…) odzwierciedlenie przyjmowanej w danym czasie koncepcji państwa i związanych z tym przeobrażeń funkcji spełnianych przez administrację publiczną”[6]. Paul Craig bowiem wyraźnie wskazuje na wymóg artykulacji *wizji teorii politycznej*, *rodzaju demokracji*, za którą *dane społeczeństwo* – jako adresat prawa administracyjnego – *się opowiada*. Taka refleksja nad rodzajem demokracji, za którym opowiada się społeczeństwo jest potrzebna na gruncie nauk administracyjnych, gdyż – po pierwsze – jak słusznie zauważa Renata Kusiak-Winter: „Co znamienne, dogmatyka administracji kontynentalnej kładzie tradycyjnie wzmożony nacisk na analizę czynników gwarantujących praworządność, co z kolei może sprawiać wrażenie zaniedbywania czynników demokratycznych (politycznych)”[7]. Innymi słowy, demokratyczna (czyli zewnętrzna wobec systemu prawa, w tym prawa administracyjnego[8]) legitymizacja prawa wymaga przeprowadzenia gruntownej refleksji nad pojęciem oraz teorią demokracji, za którą społeczeństwo się opowiada, a która byłaby komplementarna wobec refleksji nad praworządnością. Przeprowadzenie takiej refleksji wymaga zatem – o ile ma być gruntowna i rzetelna – uwzględnienia w jej ramach namysłu z zakresu filozofii prawa, w tym filozoficznego ugruntowania nauk administracyjnych. W szczególności jednak konieczne jest uwzględnienie założeń deliberatywnej filozofii publicznej, która jak powiada jej orędownik Piotr W. Juchacz:

> inaczej niż tradycyjne teorie z zakresu filozofii politycznej definiuje kontekst funkcjonowania swojego adresata, który nie jest biernym, lecz aktywnym współtwórcą w prowadzonym w jej ramach dyskursie. (…) Rozwijana przeze mnie filozofia publiczna bynajmniej nie koncentruje się na tym, co uniwersalne i nie obiera sobie za odbiorcę całej ludzkości (…), lecz ma nastawienie *kontekstualnie partykularne*: jej adresatem są obywatele konkretnego związku politycznego, których proponowane rozwiązania instytucjonalne, polityka publiczna bądź zmiany prawa bezpośrednio dotyczą (tradycja demokracji deliberatywnej)[9].

Innymi słowy, namysł nad zewnętrzną legitymizacją prawa administracyjnego, zgodnie z postulatem P. Craiga, wymaga uwzględnienia założeń deliberatywnej filozofii publicznej, która w sposób kontekstualnie partykularny – tj. z uwagi na każdorazowo badaną instytucję prawa – uwzględnia zawsze grupę obywateli stanowiących jej odbiorców jako aktywnych uczestników prowadzonego namysłu.

Po drugie, należy zauważyć, że czyniąc zadość temu wymogowi, czyni się też zadość zasadzie autonomii woli sformułowanej przez Immanuela Kanta, która od końca drugiej połowy XX w., głównie za sprawą Jürgena Habermasa, uważana jest za podstawową zasadę demokratycznej legitymizacji prawa, mianowicie, aby adresaci prawa zawsze mogli się *również* rozumieć autorami prawa[10]. Ta zasada autonomii woli pozostaje

---

[5] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 202 i n.

[6] Z. Duniewska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 105. Por. też K. Kłosowska-Lasek, *Wpływ nauki polityki administracyjnej na prawo administracyjne i administrację publiczną*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza /Prawo” 2019/26, s. 232.

[7] R. Kusiak-Winter, *Otoczenie polityczno-prawne administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017/111, s. 103–106, przypis 9.

[8] Por. T. Bekrycht, *Tożsamość kultury prawnej a legitymizacja prawa*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2013/2, s. 76–92.

[9] P.W. Juchacz, *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczpospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, Poznań 2015, s. 28–29; italika w oryginale.

[10] I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, Kęty 2001, w szczególności s. 49–57. Por. też E. Nowak-Juchacz, *Autonomia jako zasada etyczności. Kant, Fichte, Hegel*, Wrocław 2002. Obywatele „jako *podmioty* prawa osiągają autonomię

w pewnej korelacji z podejściem znanym jako *public governance*. Podejście to, jak słusznie zauważa Hubert Izdebski, „ma za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie – rozumiane w jego ramach, także w świecie anglosaskim, w sposób odpowiadający bardziej myśli Georga W.F. Hegla niż Johna Locke'a"[11]. I dlatego, zdaniem H. Izdebskiego:

> *Governance* powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu. W efekcie w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą", „demokrację partnerską", „demokrację interaktywną" czy też „demokrację deliberatywną"[12].

Jak z niniejszego cytatu wynika, rodzaj demokracji, z jaką można i z jaką też powinno się wiązać w sposób teoretycznie spójny podejście zwane *public governance*, nie jest określony i właśnie wymaga przemyślenia, doprecyzowania oraz wyciągnięcia odpowiednich konsekwencji z uwzględnieniem refleksji z zakresu teorii demokracji, a w szczególności – refleksji prowadzonej z perspektywy deliberatywnej filozofii publicznej. Zwłaszcza że społeczeństwo obywatelskie w rozumieniu Heglowskim usytuowane jest w republikańskiej tradycji rozumienia państwa i jego funkcji, a współcześnie to raczej podejście Kantowskie uważane jest za takie, które umożliwia konceptualizację obywatela (i prawa) w realiach postsuwerennych (w znaczeniu odniesienia go do procesów europeizacji, globalizacji czy *ius cosmopoliticum*[13]). A dokładniej, w kontekście procesów np. europeizacji, to nawiązujące do I. Kanta i wykorzystujące jego narzędzia teoretyczne z zakresu filozofii praktycznej ujęcie J. Habermasa demokracji deliberatywnej stanowi podwaliny normatywnej (bo oczywiście nie funkcjonalnej) konceptualizacji sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej.

Zgadzając się zatem z P. Craigiem odnośnie do wyżej wskazanego wymogu, w niniejszym artykule dowodzę, że refleksja z zakresu nauk administracyjnych wymaga uwzględnienia nie tylko teorii demokracji deliberatywnej w ujęciu J. Habermasa, która zakłada współźródłowość zasady praworządności i zasady demokracji, ale także deliberatywnej filozofii publicznej, która w pełni upodmiotawia adresata prawa zawsze również jako aktywnego twórcę prawa. Reasumując nauki administracyjne wymagają przeprowadzenia nad nimi refleksji z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych. W polskiej tradycji prawoznawczej w ramach nauk administracyjnych dokonuje się ich triadycznego podziału na naukę prawa administracyjnego, naukę administracji oraz naukę polityki administracyjnej[14]. I chociaż pojawiają się głosy dowodzące, że choćby „ujęcie systemowe – także w zakresie nauk administracyjnych – powoduje, że w coraz mniejszym stopniu staje się aktualna dotychczasowa koncepcja nauki administracyjnej, która wywodzi się z tradycyjnej triady nauk administracyjnych"[15], to jednak samo zagadnienie triady nauk administracyjnych nie jest bezpośrednim przedmiotem badań w tym artykule, stąd do rzeczonej triady artykuł ten będzie się w dużym stopniu odnosił.

---

dopiero przez to, że rozumieją siebie samych i są czynni jako zarazem autorzy praw, którym chcą się podporządkować jako adresaci. (…) Idea nadawania praw sobie samym musi nadać sobie ważność w samym medium prawa". Zob. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 142.

[11] H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007/1, s. 14.

[12] H. Izdebski, *Od administracji*…, s. 17.

[13] Por. K.M. Cern, *The Counterfactual Yardstick. Normativity, Self-Constitutionalisation and the Public Sphere*, Frankfurt nad Menem 2014.

[14] J. Izdebski, *Związki prawa*…, s. 178–179.

[15] S. Wrzosek, *Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy*, w: J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 543.

2. Założenia filozoficzne

Przyjmuję tu założenia związane z zaproponowanym przez J. Habermasa modelem demokracji deliberatywnej jako trzeciej drogi pomiędzy modelem liberalnym a republikańskim[16]. Demokracja deliberatywna, w ujęciu J. Habermasa, posługuje się pojęciem władzy komunikacyjnej, dzięki której argumentacyjnie rozpatrywane są trojakiego rodzaju racje publicznopolityczne: interesy, wartości i normy (ukierunkowane na abstrakcyjnie rozumianą ideę sprawiedliwości); zakłada współźródłowość *principium* demokracji i rządów prawa[17], zaś suwerena rozumie jako bezpodmiotowe struktury komunikacyjne w których dochodzi do kształtowania opinii i woli obywateli. Z uwagi na to demokratyczny wymiar konstytucji można rozumieć raczej przez pryzmat stopnia i zakresu instytucjonalizacji dyskursu, w wyniku którego konstytucja została wyartykułowana i który jednocześnie ona sama zabezpiecza, niż przez pryzmat samej materialnej zawartości ustawy podstawowej. Wynika to z podstawowego założenia proweniencji Kantowskiej wskazanego na początku artykułu jako uzasadnienia sformułowanego przez P. Craiga wymogu artykulacji wizji teorii politycznej, rodzaju demokracji, za którą dane społeczeństwo się opowiada – że adresaci prawa powinni móc się również rozumieć jako jego twórcy.

Jeżeli zatem, jak twierdzi Johan P. Olsen, „polityka konstytucyjna oznacza proces, w którym tworzone są i zmieniane podstawowe instytucje, zasady i normy polityki oraz rządu”[18], to w centrum zainteresowania samokonstytucjonalizacji deliberatywnej znajdują się przede wszystkim władza administracyjna i władza komunikacyjna, na które władza polityczna „wyodrębnia się i różnicuje”[19], a ich wzajemne cyrkularne oddziaływanie powinno być konstytucyjnie zagwarantowane i umożliwione.

3. Nauka prawa administracyjnego

Jeżeli – przynajmniej najczęściej – interpretuje się prawo administracyjne przez pryzmat funkcji państwa[20], to refleksja nad pojęciem państwa (oraz np. suwerennością, postsuwerennością, suwerennością dzieloną czy otwartą państwowością itd.), w szczególności w dobie głębokich transformacji związanych choćby z integracją europejską (by nie wspomnieć o wymiarze globalnym transformacji prawa) generująca głęboką rekonceptualizację pojęcia prawa, w tym prawa konstytucyjnego (oraz procesów konstytucjonalizacji) stanowi i stanowić powinna nieredukowalny kontekst normatywny dla refleksji nad prawem administracyjnym, i to nie tylko w zakresie prawa ustrojowego. Multicentryczność prawa unijnego i procesy europeizacji prawa administracyjnego[21] oraz jego zdecentralizowane stosowanie, usieciowienie administracji unijnej, i tym

---

[16] J. Habermas, *Faktyczność*…, s. 306–348; J. Habermas, *Uwzględniając Innego. Studia do teorii politycznej*, Warszawa 2009.

[17] J. Habermas, *Constitutional Democracy. A Paradoxical Union of Contradictory Principles?*, „Political Theory” 2001/6, s. 766–781.

[18] J.P. Olsen, *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*, Oksford 2007, s. 20–21.

[19] J. Habermas, *Faktyczność*…, s. 151.

[20] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 60.

[21] A. Wróbel w: R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 25.

samym krajowej, przesterowanie jej na współpracę zarówno wertykalną, jak i horyzontalną[22], a w konsekwencji pojawienie się m.in. również transterytorialnych (transnarodowych) aktów administracyjnych sprawiają, że terytorialne określanie władztwa administracyjnego w coraz większym stopniu przestaje być po prostu trafne, gdyż pojawiają się od niego wyjątki. Sprawia to, że – przynajmniej w odniesieniu do prawa administracyjnego – kategoria jurysdykcji zaczyna wymagać ponownego przemyślenia w obliczu współczesnych transformacji prawa zachodzących w UE[23]. Problem polega jednak na tym, co trafnie zauważa R. Kusiak-Winter, że w literaturze przedmiotu spotykamy się „z zadziwiającą żywotnością XIX-wiecznych poglądów na temat państwa"[24].

Konieczne jest zatem ugruntowanie prawa administracyjnego, w tym rozważań nad kategorią państwowości i związanym z nią pojęciem (Euro)obywatela, jako istotnie skorelowanych z prawem administracyjnym – nie tylko w samej dogmatyce czy komparatystyce prawniczej[25] ani nawet nie tylko w refleksji z zakresu teoretycznofilozoficznych rozważań prawnych, ale przede wszystkim w refleksji z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych.

Należy bowiem zauważyć, że skoro prawo administracyjne to prawo *również* wytwarzane przez to samo prawo administracyjne[26], którego najpierwszym adresatem są wszak obywatele pozostający w „pewnych" relacjach do władzy, gdzie „pewnych" oznacza, iż relacje te powinny być demokratycznie legitymizowane – to kwestia konceptualizacji demokracji okazuje się być centralnym zagadnieniem wskazanego „prawa obywateli". A dokładniej, kwestia *demokratycznego* prawa administracyjnego powinna zajmować centralne miejsce w obszarze prowadzonych współcześnie badań z tego obszaru. Stąd mój postulat podjęcia namysłu nad prawem administracyjnym z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych zakładającej współźródłowość *principium* demokracji i rządów prawa, koncentrującej się na instytucjonalizacji dyskursu – czyli na cyrkulacji władzy komunikacyjnej i administracyjnej – dzięki której i poprzez którą realizowana jest właśnie idea polityki konstytucyjnej jako procesu odnoszącego się do instytucji państwowych i publicznych upodmiotawiających obywateli.

Realny udział w sprawowaniu władzy – a współcześnie demokratyczną władzę rozumie się jako władzę komunikacyjną właśnie – odbywa się, czy raczej powinien się odbywać właśnie w przestrzeni prawa administracyjnego. Dlatego przypisywanie prawu administracyjnemu wyłącznie roli „zarządczej" i odmawianie mu roli polegającej na rządzeniu przesłania istotę sprawy, całkowicie tym samym zapoznając demokratyczną

---

[22] „[E]uropeizacja prawa administracyjnego to nie tylko wzajemne oddziaływanie systemów prawnych, lecz także europeizacja działań administracji publicznej polegająca na nieopartym na biurokratycznej hierarchii współdziałaniu administracji unijnej z administracją państw europejskich (…)". I dalej autor dodaje: „Odrębnym typem europeizacji prawa administracyjnego państw europejskich jest wzajemne oddziaływanie horyzontalne krajowych porządków prawnych". Zob. A. Wróbel w: R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 3, s. 22.

[23] B. Kowalczyk, *Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych*, w: R. Kusiak-Winter (red.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, Wrocław 2015, s. 158; por. M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

[24] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 213.

[25] Krytycznie na temat zagadnień metodologii prawa administracyjnego piszę w: K.M. Cern, *Filozofia prawa administracyjnego. Zarys i podstawy*, w: T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Administrowanie i zarządzanie w sektorze publicznym. Teoria i praktyka*, Bydgoszcz 2019, s. 27–48.

[26] „Nie ulega wątpliwości, że funkcja podstawowa administracji sprowadza się do sfery zarządczej przestrzenią publiczną, jednak rysem charakterystycznym współczesnej administracji jest jej multifunkcyjność. O ile na płaszczyźnie strukturalnej łatwo przeprowadzić linię demarkacyjną, odróżniając administrację od parlamentu (nawet jeśli niekiedy bywa mowa o parlamentach gminnych, powiatowych czy wojewódzkich), o tyle na płaszczyźnie funkcjonalnej w administracji mamy do czynienia ze stanowieniem prawa w sensie materialnym i to zarówno przez organy administracji rządowej, jak i samorządowej". Zob. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 214, przypis 735.

władzę obywateli pod przykrywką odwołania do „władztwa administracyjnego" jako do kluczowego pojęcia prawa administracyjnego. Skoro, jak twierdzi Zofia Duniewska, prawo administracyjne pozostaje pod rządami prawa konstytucyjnego[27], a punktem normatywnego odniesienia jest dla nas demokratyczna konstytucja, to centralnym punktem zainteresowania prawa administracyjnego powinien być obywatel demokratycznie sprawujący swoją władzę komunikacyjną, a nie władztwo administracyjne. Jak słusznie podkreśla Andrzej Wróbel, „konieczne jest **wypracowanie jednolitej koncepcji praw podmiotowych publicznych**"[28], które, zważywszy na ideę samokonstytucjonalizacji instytucjonalnej obywateli – po pierwsze – powinny znajdować się w centrum badań nauki prawa administracyjnego, nauki administracji, ale także i polityki administracyjnej. Po drugie zaś, z uwagi na swoje znaczenie, tj. określenie podstaw, sposobu, kompetencji itd. udziału obywateli w procesie samokonstytucjonalizacji instytucjonalnej oraz powiązanie tego z innymi obszarami refleksji filozoficznej, koncepcja praw podmiotowych publicznych powinna stanowić centrum rozważań z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych. Albowiem

> [u]zasadnienie praw podmiotowych publicznych wiąże się w konieczny sposób z wielkimi zagadnieniami prawa, w tym w szczególności prawa publicznego, takimi jak relacja między prawem i moralnością, koncepcja państwa i koncepcja prawa, cele państwa i cele prawa, praworządność i demokracja, stosunek państwo-obywatel, prawo publiczne-prawo prywatne, koncepcja stosunku prawnego, ochrona prawna jednostki, prawa i wolności konstytucyjne oraz prawa i wolności człowieka[29].

Trzeba też pamiętać, że możliwość nakładania nowych obowiązków i przyznawania praw obywatelem przez prawo UE implikuje potrzebę przemyślenia charakteru partycypacji, o której mowa w Konstytucji RP[30], aby móc aktywnie i świadomie współkształtować prawo unijne, w tym w szczególności unijne prawo administracyjne[31].

4. Nauka administracji

Jak słusznie podkreśla Zygmunt Niewiadomski, stosunki władcze zakładające szczególną pozycję państwa wobec jednostki[32] i hierarchiczne struktury podległości polegające na stosowaniu przymusu (formułowaniu prawa w terminach nakazów i zakazów), uznawane za charakterystyczne dla władztwa administracyjnego dominowały w prawie czasów komunistycznych[33]. Związane jest to z tym, co zauważa Zofia Duniewska za Jerzym Starościakiem, a mianowicie: „przyznanie priorytetu [organizatorskiej działalności państwa], przy równoczesnej marginalizacji roli przypisywanej jego obywatelom"[34]

---

[27] Z. Duniewska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 179.

[28] A. Wróbel w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 330; pogrubienie w oryginale. Jak jednak stwierdza A. Wróbel, w polskim prawie administracyjnym konstrukcją odpowiadającą pojęciu prawa podmiotowego publicznego jest interes prawny (A. Wróbel w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 329), co stanowi dziedzictwo czasów komunistycznych, w których uważano „podział na prawo publiczne i prawo prywatne za sprzeczny z zasadą jednolitej władzy państwowej i jednością prawa «socjalistycznego»". Zob. A. Wróbel w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 330.

[29] A. Wróbel w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 352.

[30] Ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[31] Por. A. Wróbel w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 3, s. 41 i n.

[32] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 73.

[33] Z. Niewiadomski w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 49.

[34] Z. Duniewska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 92. Por. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 58–59. Wynika z tego, że w czasach komunistycznych nastąpił w pewnym sensie regres w rozumieniu roli

charakteryzowało tamte czasy i rozumienie prawa administracyjnego[35]. Oznacza to, że współcześnie najpierwszym filozoficznym pytaniem refleksji nad prawem administracyjnym jest pytanie o rolę obywateli w administracji publicznej i o ich relację względem państwa[36], a także względem Unii Europejskiej. Obecnie rola ta i relacje się zmieniają i „coraz częściej autorytaryzm administracji przeistacza się w proces rzeczywiście uspołecznionego działania (…), właściwego dla społeczeństwa obywatelskiego"[37]; coraz częściej podkreśla się rolę „podmiotu administrowanego", który „staje się jednym z elementów konstrukcyjnych definicji prawa administracyjnego"[38]. Nie wystarczy bynajmniej podkreślanie roli podmiotu administrowanego i obserwacja przeistaczania się procesu stosowania prawa w typie administracyjnym w proces rzeczywiście uspołecznionego działania. Konieczna jest systematyczna refleksja i to podparta refleksją z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych, o ile w sposób spójny i legitymizowany nauka administracji – i w ogóle cała triadyczna nauka administracyjna – ma nakreślać i realizować proces refleksyjnej instytucjonalnej samokonstytucjonalizacji.

Albowiem prawo, jak zasadnie podkreśla Z. Niewiadomski, tak jak może przymuszać, tak też może promować, zachęcać, koordynować i umożliwiać podejmowanie pewnych klas działań. Tym samym pojawia się znane klasyczne pytanie z zakresu refleksji nad koncepcjami kontraktualistycznymi: czy państwo powstaje, aby kontrolować obywateli, czy też powstaje po to, aby im umożliwiać działania? Oczywiście odpowiedź na to pytanie jest skorelowana logicznie z wcześniejszym pytaniem o naturę człowieka. Te dobrze znane filozofom praktycznym pytania należałoby sobie zadać na gruncie refleksji z deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych (jako poprzedzające namysł szczegółowy z zakresu nauki prawa administracyjnego, nauki o administracji oraz polityki administracyjnej), aby odpowiedzieć choćby na pytanie o to, jaką kulturę ma kształtować i kultywować prawo administracyjne: braku zaufania do obywatela czy może właśnie zaufania (por. art. 8 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego[39]) i deliberacji z obywatelem oraz samych obywateli między sobą?

Zauważmy przy tym, że w literaturze przedmiotu są wskazywane istotne trudności ze zdefiniowaniem pojęcia administracji publicznej. Trudno wszak o „pozytywną" definicję tego pojęcia[40]. Ale to nie wszystko. Nie wiadomo również, co dokładnie jest celem administracji – czy jest to: zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludzi[41], zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli[42], realizacja interesu publicznego[43], realizacja dobra wspólnego jako misji publicznej, czy też realizacja dobra powszechnego.

To, czy w grę wchodzi interes, dobro wspólne czy potrzeby – jest tu ewidentnie kwestią związaną z wyborem pewnej tradycji z filozofii politycznej i teorii demokracji.

---

administracji. Choć związana prawem dwustronnie obowiązującym, podlegająca kontroli sądowej posługując się przede wszystkim nakazową formą komunikacji marginalizowała tym samym rolę adresata komunikacji, czyli społeczeństwa.

35 Por. K. Miroszewski, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia*, w: E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak (red.), *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018, s. 155–168.

36 E. Bojanowski, *Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020/2, s. 43.

37 Z. Duniewska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 97.

38 Z. Duniewska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 100.

39 Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), dalej: „k.p.a.".

40 Z. Niewiadomski w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 7–8.

41 A. Szot, *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*, Lublin 2016, s. 28.

42 A. Szot, *Swoboda*…, s. 29.

43 A. Szot, *Swoboda*…, s. 29.

Wiedział o tym np. Lech Morawski, który w pełni świadomie mówił o dobru wspólnym w tradycji republikańskiej[44], choć w ramach uzasadnienia swoich poglądów nietrafnie przywoływał model II – a nie model I – sfery publicznej J. Habermasa[45]. Model drugi bowiem, po korekcie będącej odpowiedzią na zarzuty Nancy Fraser, wskazuje na 3 typy racji publicznych: z interesów, wartości/dobra wspólnego oraz norm. To model I był „z ducha" Heglowski, wskazując na dobro wspólne jako rację decydującą w sferze publicznej. Natomiast model II sfery publicznej stanowi konceptualny trzon modelu demokracji deliberatywnej J. Habermasa, która ma właśnie stanowić „trzecią drogę" między tradycją liberalną a republikańską.

Skrótowo rzecz ujmując, w odróżnieniu od „republikańskiej koncepcji państwa jako wspólnoty etycznej, jak i (…) liberalnej koncepcji państwa jako stróża społeczeństwa gospodarczego"[46] model demokracji deliberatywnej przede wszystkim nie jest wsparty ani na wartościach (np. na dobru wspólnym jak model republikański), ani też bynajmniej na samych interesach mitigowanych uniwersalnymi prawami człowieka (jak model liberalny), lecz jest określony przez

> pojęci[e] idealnej procedury dla debatowania i podejmowania uchwał. Ta *demokratyczna procedura* ustanawia wewnętrzny związek między *negocjacjami* [w odniesieniu do interesów], *dyskursami zmierzającymi do samoporozumienia* [a zatem odnoszącymi się do wartości] i *dyskursami na temat sprawiedliwości* [a więc odnoszącymi się do kwestii normatywnych, wymagających wykładni deontologicznej], i uzasadnia domniemanie, że w tych warunkach osiąga się rozumne bądź uczciwe rezultaty[47].

Innymi słowy, z perspektywy deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych raczej nie pojęcie interesu publicznego ani nawet dobra publicznego wydaje się charakteryzować demokratyczną administrację publiczną, lecz raczej tworzenie publicznych – transparentnych i inkluzywnych – procedur debatowania (podczas których dokonuje się transformacji opinii w wolę obywateli), a następnie podejmowania decyzji dobrze uzasadnionych przez wytworzone w trakcie tych debat racje publiczne. Jak zaznacza Tanja Hitzel-Cassagnes obywatele, współpracując ze sobą poprzez wymianę oraz opracowywanie publicznych racji, mogą „legitymować jak i delegitymować oraz kwestionować publiczne instytucje"[48] w ten sposób „czyniąc publiczny użytek z rozumu jako procedury testującej instytucjonalną działalność z uwagi na realizację (warunków) wolności"[49].

Zyskiwać na znaczeniu powinien zatem aspekt proceduralny normatywnie określony. Wszak za J. Habermasem prawo to medium komunikacji[50], powinno więc ono jako takie właśnie najbardziej – z uwagi na uwikłanie w sprawy codzienne obywateli – dochodzić do głosu w prawie administracyjnym. Relacje państwo–obywatel miałyby wtedy charakter relacji uspołeczniających horyzontalnie tę jakże wertykalną strukturę. Podobnie relacje obywatel–obywatele miałyby charakter uspołeczniania poprzez

---

[44] L. Morawski, *Dwa pojęcia polityki prawa*, w: A. Choduń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 583–596.

[45] Por. na ten temat K.M. Cern, *Refleksyjność w koncepcji sfer publicznych Jürgena Habermasa*, w: K.J. Kaleta, P. Skuczyński (red.), *Refleksyjność w prawie. Konteksty i zastosowania*, Warszawa 2015, s. 53–85.

[46] J. Habermas, *Uwzględniając Innego...*, s. 244.

[47] J. Habermas, *Uwzględniając Innego...*, s. 244.

[48] T. Hitzel-Cassagnes, *Are We Beyond Sovereignty? The Sovereignty of Process and Democratic Legitimacy of the European Union*, w: J. Menéndez, J.E. Fossum (red.), *Law and Democracy in Neil MacCormick's Legal and Political Philosophy, The Post-Sovereign Constellation*, Dordrecht 2011, s. 154.

[49] T. Hitzel-Cassagnes, *Are We Beyond Sovereignty?...*, s. 154.

[50] J. Habermas, *Faktyczność*…, s. 142.

dyskusje, deliberatywne uczestniczenie w dzieleniu się obowiązkiem lub uprawnieniem do realizacji określonych celów.

Warte podkreślenia jest więc to, że nie tylko prawo konstytucyjne jest samorefleksyjne, ale także do pewnego stopnia prawo administracyjne oraz administracja publiczna. Jest ono również źródłem prawa w tym sensie, że ma także charakter prawotwórczy[51]; w pewnej części administracja sama dookreśla swoje kompetencje, co jest szczególnie wyraźne oraz dyskutowane w kontekście procesów europeizacji[52] i niewątpliwie wymaga legitymizacji nie tylko z perspektywy zasady praworządności, ale także z perspektywy zasady demokracji.

5. Nauka polityki administracyjnej

W początkowej części artykułu zostały przywołane słowa H. Izdebskiego, że: „*Governance* powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu”[53], z uwagi na co, jego zdaniem, można uznać *governance* za pewien rodzaj formy rządów demokratycznych[54], których szczegółową analizę z perspektywy *deliberatywnej* filozofii nauk administracyjnych postuluję. Tymczasem w literaturze przedmiotu zdaje się nadal dominować podejście, które, choć zauważa zmiany funkcjonowania i roli administracji w społeczeństwie demokratycznym związane właśnie z wymogami *good governance*, to jednak łączy naukę polityki administracji *przede wszystkim* nie z dyskusją z zakresu teorii demokracji i filozofii politycznej, ale nadal z zarządzaniem. Jak powiada tym razem J. Izdebski: „występujące w ramach regulacji prawa administracyjnego takie pojęcia, jak np. planowanie, podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie oraz kontrola mają swój aspekt organizacyjny, sprawnościowy i prawidłowa ich analiza nie może się odbywać bez użycia aparatu pojęciowego nauk o zarządzaniu”[55], zaś społeczeństwo, którego częścią ma być wszak administracja ujmowana z perspektywy *governance*, postrzegane jest jednak jako środowisko zewnętrzne stanowiące publiczność administracji[56], dlatego „sfera badań odnosi się przede wszystkim do otoczenia wewnętrznego administracji, a więc do kształtowania celów jej działania, poszukiwania optymalnych rozwiązań w zakresie organizacji i funkcjonowania oraz procesu decyzyjnego”[57].

Pojawia się więc pytanie: jak to jest możliwe, że powszechnie nie wyciąga się podstawowych – a zatem filozoficznych i teoretycznych – wniosków z przeprowadzanych i publikowanych analiz z zakresu nauk administracyjnych, zatem nie postuluje się właśnie deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych, która by wprost rozważała znaczenie i rolę administracji publicznej jako ogniwa (*nexus*) dla prawidłowej i płynnej cyrkulacji władzy komunikacyjnej i władzy administracyjnej, czyli ogniwa dla realizacji praw podmiotowych publicznych przez obywateli? Dlaczego w krajowej literaturze przedmiotu wciąż jest kładziony akcent na zarządzanie, a nie na zagadnienia związane z filozofią i teorią demokracji w relacji do (teorii) nauki polityki administracyjnej? Należy tu podkreślić,

[51] Z. Duniewska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 90. Por. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 86, przypis 242.
[52] Z. Niewiadomski w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 129.
[53] H. Izdebski, *Od administracji*…, s. 17.
[54] H. Izdebski, *Od administracji*…, s. 17.
[55] J. Izdebski, *Związki prawa*…, s. 182.
[56] J. Izdebski, *Związki prawa*…, s. 180.
[57] S. Wrzosek, *Związki nauki*…, s. 545.

że w tym artykule to nie powiązanie nauki polityki administracyjnej z zarządzaniem jest krytykowane, ale priorytetyzowanie tej kwestii kosztem rozważań z zakresu powiązania teorii demokracji z krajowym prawem administracyjnym – i to również w kontekście silnie zachodzących procesów europeizacji prawa administracyjnego państw członkowskich UE[58] – i nauką polityki administracyjnej. Wszak w dobie spełniania wymogów demokratyzacji społeczeństw i państw członkowskich to nie kwestia zarządzania, ale rządów obywateli jest kluczowa.

Ten zadziwiający problem wydaje się być dość trafnie zidentyfikowany przez przywoływaną już wcześniej R. Kusiak-Winter. Otóż z jednej strony zauważa ona, że: stosowanie instrumentów demokracji *bezpośredniej*, „z uwagi na bliskie usytuowanie względem obywatela, uchodz[i] za prawdziwą szkołę demokracji"[59]. Oceniając wprowadzenie instrumentów demokracji bezpośredniej pozytywnie, wskazuje ona też na rozwiązanie przyjęte w prawie niemieckim: „nowelizacj[ę] wprowadzając[ą] instytucję wczesnego uczestnictwa opinii publicznej (*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*, § 25 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 01.01.1977 (BGBl. I S. 1253)), do którego zorganizowania ma być nakłaniany przez urząd zainteresowany podmiot (inwestor)"[60]. Istotą tej nowelizacji jest *dyskutowanie* przez obywateli *potencjalnych* projektów *zanim zostaną one wstępnie opracowane*. Chodzi tu o to, aby ich nie uprzedmiatawiać poprzez sprowadzanie do roli osób, które mogą wyłącznie zgodzić się lub odrzucić jeden z opracowanych projektów, lecz aby umożliwić im uczestniczenie w określaniu tego, co i jak w danym projekcie zgodnie z ich potrzebami i preferencjami ma być wskazane do opracowania we wstępnych projektach inwestycyjnych.

Z drugiej jednak strony, R. Kusiak-Winter wyraża „obawy i wątpliwości z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawa"[61] odnośnie do instrumentów demokracji *deliberatywnej* zastosowanych do nauk administracyjnych. Wyrażane przez nią obawy związane są z: 1) postrzeganiem narzędzi demokracji deliberatywnej jako „surogatu procesu politycznego"[62]; 2) „nakierowanie[m] procedury administracyjnej na poszukiwanie prawdy obiektywnej, [co] uświadamia dysonans w stosunku do idei demokracji"[63]; a także 3) skoro „oznaką dojrzałości ustawodawcy jest misja urzeczywistniania wymogów praworządności"[64], to można wnioskować, że narzędzia demokracji deliberatywnej mogą pretendować do uwzględnienia ich w owej – do tej pory jednolitej – misji dojrzałego ustawodawcy, co R. Kusiak-Winetr zdaje się postrzegać z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawa jako problematyczne. Uważam, że odpowiedź na te trzy obawy jest istotna dla uzasadnienia mojej głównej tezy o konieczności prowadzenia dyskursu z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych.

---

[58] „[S]pecyfika konsolidacji polega na tym, że w dalszym ciągu w dużym tempie postępuje wydawanie aktów prawa wtórnego i pogłębia się europeizacja prawa administracyjnego państw członkowskich. Stąd teza o spowolnieniu integracji w wymiarze konstytucyjnym i przyśpieszeniu w wymiarze administracyjnym, przy czym nie chodzi już o konsolidację przez materialne prawo administracyjne, ale normy ogólnego, proceduralnego oraz ustrojowego prawa administracyjnego". Zob. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 175. To jest zdecydowany argument na rzecz wykształcenia dobrze uzasadnionej wizji teorii demokracji zakładającej silną demokratyczną legitymizację obywateli, aby móc koordynować te procesy w sposób prawowity. Tylko posiadając taką wizję można przystąpić do dyskusji nad (a następnie do realizacji postanowień) ujednoliceniem zasad działania administracji poprzez przynajmniej częściową kodyfikację prawa wtórnego.

[59] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 139.

[60] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 134.

[61] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 139.

[62] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 139.

[63] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 140.

[64] R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność*…, s. 140.

Zacznijmy od trzeciej obawy. Po pierwsze, sama R. Kusiak-Winter zwraca uwagę na konieczność uzupełnienia rozważań nad praworządnością charakterystycznych dla (tradycyjnie uprawianych na kontynencie) nauk administracyjnych, rozważaniami z zakresu demokracji[65]. W tym więc miejscu wydaje się ona przeczyć samej sobie. Istotne jest jednak to, że ten postulat uzupełnienia rozważań z zakresu praworządności rozważaniami z zakresu demokracji wynika z samej misji administracji publicznej, która, zdaniem Stanisława Wrzoska, w zakresie „określa[nia] i uzasadnia[nia] koncepcji jej działania jest odzwierciedleniem działania otoczenia zewnętrznego administracji", co przesądza o „polityczny[m] charakte[rze] administracji publicznej"[66]. Przy czym proszę zwrócić uwagę, że zdaniem S. Wrzoska misja po prostu odzwierciedla działania otoczenia zewnętrznego administracji publicznej, a zdaniem P. Craiga, za tezą którego w niniejszym artykule się opowiadam, są potrzebne: namysł oraz debaty publiczne nad tym, co dokładnie powinna ta misja odzwierciedlać, czyli właśnie refleksja z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych, która włącza obywateli. Tego samego zdania, przynajmniej odnośnie do debat, zdaje się być Jerzy Hausner, który podkreśla w kontekście analiz polityk publicznych i administracji publicznej, że: „polityka nie może więc polegać wyłącznie na technicznej realizacji danych celów, lecz musi obejmować ich definiowanie i redefiniowanie w toku szerokiej debaty, a także ustanawianie rozwiązań instytucjonalnych, które umożliwiają osiąganie tych celów"[67].

W przeciwnym razie, jak podkreśla J. Hausner, przestaje być ona innowacyjna, przestaje współtworzyć tożsamość jej uczestników i tym samym, traktując obywateli jak klientów, destabilizuje struktury organizacyjne[68]. A to właśnie, jak twierdzę, deliberatywna filozofia nauk administracyjnych ma na celu namysł nad implikacjami wynikającymi z założenia współźródłowości zasady demokracji i praworządności oraz z uwzględniania praw publicznych podmiotowych obywateli zakładających realizację ich władzy komunikacyjnej w procesie cyrkulacji władzy komunikacyjnej i administracyjnej; implikacjami, które pozwoliłyby obywatelom korzystać z rozumu publicznego gwoli legitymizowania i delegitymizowania, współokreślania rozwiązań instytucjonalnych oraz polityk publicznych (co nie oznacza: podejmować decyzje zamiast organów administracji publicznej) oraz kształtować ich tożsamości, o których powiada J. Hausner.

Tym samym zauważmy, przechodząc do obawy drugiej, która odwołuje nas do art. 7 k.p.a., że pojęcie prawdy administracyjnej wprost odnosi postępowanie administracyjne do – z jednej strony – praworządności (uwaga: tylko zasady praworządności – bez uwzględnienia zasady demokracji) oraz z drugiej strony – do pojęcia interesu: interesu strony oraz interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Trzeba w tym kontekście podkreślić, że – po pierwsze – problematyka relacji między tymi pojęciami jest przecież jedną z najważniejszych kwestii prawa ustrojowego. Po drugie, możliwe kolizje między interesem indywidualnym a społecznym lub słusznym interesem obywateli rozstrzygają organy administracji publicznej na zasadzie uznania administracyjnego, albowiem są to przecież klauzule generalne[69]. Z perspektywy filozoficznej, a w szczególności deliberatywnej filozofii prawa administracyjnego, należy więc zauważyć

---

[65] R. Kusiak-Winter, *Otoczenie polityczno-prawne*…, s. 106, przypis 9 (odniesienie do I. Niżnik-Dobosz).

[66] S. Wrzosek, *Związki nauki*…, s. 549.

[67] J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne" 2007/1, s. 55.

[68] J. Hausner, *Polityka*…, s. 55.

[69] L. Leszczyński w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 111 i n.

następujące problemy filozoficzno-teoretyczne z tym związane. Po pierwsze, zasada praworządności nie zostaje wprost ujęta w odniesieniu do zasady demokracji, co jest źródłem wątpliwości odnośnie do demokratycznej legitymizacji zasady poszukiwania prawdy obiektywnej, a przecież jej stawka jest tu fundamentalna. Po drugie bowiem, ta konstrukcja prawna (czyli art. 7 k.p.a.) jest kluczowa dla określania interesu strony (interesu indywidualnego) w relacji do interesu społecznego lub (w zależności od tego co każdorazowo może wchodzić w grę) słusznego interesu obywateli. W nawiązaniu do stwierdzenia A. Wróbla, że pojęcie interesu prawnego jest w polskim prawie administracyjnym „treściowo zbieżne”[70] z pojęciem prawa podmiotowego publicznego, możemy zatem powiedzieć, że tą stawką jest tu określanie prawa podmiotowego publicznego.

Innymi słowy, stosowanie prawa w typie administracyjnym implikuje określanie na zasadzie luzu administracyjnego prawa podmiotowego publicznego wyłącznie w odniesieniu do zasady praworządności przez – w większości przypadków – nieposiadających demokratycznej legitymizacji przedstawicieli organów administracyjnych. Jest to przykład ewidentnego deficytu demokratycznego nauki polityki administracji i w ogóle nauk administracyjnych (a nie tylko dysonansu), który właśnie na gruncie deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych w ramach transdyscyplinarnych zespołów badawczych powinien zostać jak najszybciej podjęty (w tym prawników zapewniających możliwość formułowania takich propozycji zmian, które nie będą prawnie wadliwe; filozofów, którzy będą w stanie proponować rozwiązania uwzględniające również zasadę demokracji, tj. udziału obywateli we współokreślaniu ich interesu czy zabezpieczaniu ich praw podmiotowych związanych ze stosowaniem władzy komunikacyjnej; i koniecznie z uwzględnieniem deliberatywnych konsultacji z obywatelami zawsze określonymi kontekstualnie.

Jest to istotne, albowiem przechodząc teraz do obawy pierwszej związanej z postrzeganiem narzędzi demokracji deliberatywnej jako „surogatu procesu politycznego” należy ponownie podkreślić, że stosowanie praw podmiotowych publicznych jest, przynajmniej z perspektywy demokracji deliberatywnej wskazywanej przez H. Izdebskiego w kontekście analiz nad *governance*, związane ze stosowaniem władzy komunikacyjnej przez obywateli, tj. z włączaniem się ich właśnie do procesu cyrkulacji władzy komunikacyjnej i władzy administracyjnej, w której, jak twierdzę, ogniwem jest odpowiednio rozumiana administracja publiczna. Zadaniem takiej administracji publicznej powinno być bowiem właśnie strzeżenie tego, aby transformacja jednej władzy w drugą czyniła zadość obydwu zasadom: zarówno zasadzie praworządności, jak i zasadzie demokracji. A zatem chodzi też o to, aby decyzje podejmowane przez przedstawicieli organów publicznych miały demokratyczną legitymizację. Jak zasadnie i klarownie ujmuje wieloaspektowe znaczenie tej demokratycznej legitymizacji Anna Giza-Poleszczuk:

> Pojęcie „dobrego rządzenia” jest bardzo silnie osadzone w idei debaty publicznej. (…) „Debata publiczna” – otwarta dla istotnych uczestników i obserwatorów („publiczności”) komunikacja, w której formalnie przedkłada się do rozważenia punkty widzenia, opinie czy argumenty, jest fundamentalna dla jakości rządzenia. Po pierwsze, jest narzędziem ujawniania i krystalizowania preferencji rozmaitych podmiotów społecznych (w tym władzy), które tym samym stają się wiedzą publiczną: w tym sensie jest źródłem samowiedzy wspólnoty społecznej. Po drugie, jest narzędziem generowania wiedzy wspólnej – uczestnicy i obserwatorzy nie tylko „wiedzą”, o czym mowa, ale jednocześnie wiedzą, że inni również „wiedzą”, i „wiedzą, że inni wiedzą”.

[70] A. Wróbel w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System*…, t. 1, s. 329.

> Po trzecie, idee i informacje ujawnione bądź skrystalizowane w debacie przestają być wiedzą prywatną o charakterze strategicznym i nabierają cech dobra publicznego. Po czwarte, o ile debata prowadzona jest i rozstrzygana według jasnych reguł, o tyle stanowi podstawę legitymizacji działań podejmowanych przez władze publiczne. Nawet więc jeśli debata nie przynosi rozstrzygnięcia lub nie prowadzi do uzyskania konsensusu, to ma podstawowe znaczenie dla orientacji i koordynacji działań. Pozwala bowiem ustalić wspólną wiedzę o zróżnicowaniu preferencji, o przeważających w danej grupie postawach i opiniach, o podstawach wyboru opcji w działaniu publicznym dostarczając przesłanek do racjonalnych oczekiwań co do zachowania innych[71].

Wszystko to co powyżej wskazuje A. Giza-Poleszczuk, można też uznać za uzasadnienie dla art. 8 § 1 k.p.a.[72], zgodnie z którym „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania". Ujawnianie i krystalizowanie w debatach preferencji interesariuszy podejmowanych decyzji administracyjnych wspiera budowanie zaufania do organów administracyjnych, do transparentnego i bezstronnego traktowania ich działania. Generowanie wspólnej, gdyż podzielanej i też razem wytwarzanej wiedzy, która przez to ujawnianie i zarazem publiczne jej wytwarzanie zaczyna nabierać cech racji publicznych legitymizujących decyzje podejmowane przez organy administracji publicznej można uznać za zgodne z zasadą proporcjonalności – w rezultacie redukuje koszty odwołań od decyzji, zaskarżeń, dodatkowych ekspertyz czy koszty zmiany planów. Na podstawie zaś przeprowadzonych debat, nawet jeśli nie doprowadziły one do pełnego konsensusu można natomiast dokonać takiej redefinicji sytuacji, która umożliwia sformułowanie trafnych oczekiwań odnośnie do zachowań innych, a dzięki temu racjonalnie działać.

6. Konkluzje

W niniejszym artykule została postawiona teza o konieczności prowadzenia badań z zakresu *deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych*. Tezę tę uzasadniałam dwuetapowo.

Po pierwsze, na ogólnym poziomie filozoficznoteoretycznym odwołałam się do zasady demokracji ujmowanej na gruncie demokracji deliberatywnej jako współźródłowej z zasadą praworządności. Sensem współźródłowości obydwu tez jest zapewnienie prawowitości temu, co legalne. Wskazałam, że uwzględnienie zasady demokracji jako współźródłowej wobec zasady praworządności zrównoważyłoby badania nauk administracyjnych koncentrujących się w tradycji kontynentalnej na zasadzie praworządności. Po drugie, odwołałam się do pojęcia deliberatywnej filozofii publicznej, która w nastawieniu *kontekstualno-partykularnym* upodmiotawia adresata prawa jako pełnoprawnego uczestnika namysłu nad naukami administracyjnymi. Kontekstualność partykularna rozumiana jest tu jako włączanie każdorazowo tych grup obywateli do debat nad prawem i instytucjami oraz do debat nad celami realizowanymi w ramach działalności tych instytucji, których każdorazowo dotyczą stanowiące przedmiot namysłu zmiany i cele /działania. Po trzecie, ugruntowałam odwołanie do współźródłowości zasady praworządności i zasady demokracji oraz przyjęcie założenia deliberatywnej filozofii publicznej w Kantowskiej zasadzie autonomii woli jako podstawowej, gdyż abstrakcyjnej zasadzie

---

[71] A. Giza-Poleszczuk, *Dobre rządzenie i debata publiczna*, „Zarządzanie Publiczne" 2007/1, s. 61–62.

[72] Niniejszym bardzo dziękuję dr. Pawłowi Mazurowi z Wydziału Filozoficznego UAM za zwrócenie mi uwagi na to zagadnienie.

demokratycznej legitymizacji prawa. Jak wykazałam, powyższe trzy zasady są w pewien sposób skorelowane z pojęciem *good governance* przedstawionym przez H. Izdebskiego, co stanowi rację na rzecz prowadzenia badań z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych uwzględniającej te zasady.

W następnych krokach wskazane zasady ogólne zostały przeanalizowane w kontekście triady nauk administracyjnych gwoli uszczegółowienia i kontekstualizacji tezy głównej.

W odniesieniu do nauki prawa administracyjnego wykazałam konieczność ugruntowania rozważań nad kategorią państwowości i nad pojęciem (Euro)obywatela w deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych. W szczególności sformułowałam tezę, że zagadnienia demokratycznego prawa administracyjnego, które zrywa z kategorią władztwa, jako je charakteryzującą, oraz obywatela demokratycznie sprawującego swoją władzę komunikacyjną ugruntowaną w koncepcji praw podmiotowych publicznych, które – zdaniem A. Wróbla wymagają wypracowania jednolitej koncepcji w polskim prawie administracyjnym – stanowią najpilniejsze przedmioty refleksji z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych zarówno w kontekście krajowym, jak i unijnym.

Również w zakresie nauki administracji wskazałam na problematyczność kategorii władztwa administracyjnego w kontekście podkreślanej w literaturze przedmiotu roli podmiotu administrowanego oraz w kontekście nieopracowanej – ponownie po czasach komunistycznych – roli administracji publicznej i kultury, którą ma kształtować w społeczeństwie demokratycznym. Ponadto – przykładowo – wskazane i przeanalizowane przeze mnie problemy pojęciowe nauki administracji dowodzą konieczności przeprowadzenia refleksji nad administracją publiczną na poziomie deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych, tak, aby po pierwsze, nadać im pewnej koherencji w całej tej nauce, a po drugie, aby tę naukę po prostu uteoretycznić, czyli podnieść z poziomu nauki do poziomu teorii.

Analiza nauki polityki administracji wykazała swoiste pęknięcie konceptualne związane z nieuwzględnianiem – w skali podstawowej, elementarnej a zarazem najbardziej ogólnej – wniosków z badań prowadzonych w krajowej literaturze przedmiotu. Nadmierne akcentowanie związków nauki polityki administracji z naukami o zarządzaniu prowadzi do zagubienia czy przesłonięcia normatywnego roszczenia do demokratycznej legitymizacji administracji i jej działań (tj. uwzględnienia zasady demokracji jako współźródłowej wobec zasady praworządności). Ten swoisty fenomen pęknięcia konceptualnego, polegający z jednej strony na analizowaniu w literaturze przedmiotu polityki administracyjnej przez pryzmat podejścia *good governance* i wskazywaniu instrumentów partycypacji, w tym partycypacji bezpośredniej jako potrzebnych, chwalebnych i realizujących zasadę praworządności, a z drugiej strony – na widocznej w literaturze przedmiotu pewnej nieufności, obaw, wątpliwości wobec demokracji deliberatywnej – przeanalizowałam dogłębnie, wchodząc w polemikę w trzema obawami wyartykułowanymi przez R. Kusiak-Winter z perspektywy aksjologii demokratycznego państwa prawa. Wykazałam, na czym polega deficyt demokratyczny w szczególności nauki polityki administracyjnej, ale także nauk administracyjnych w ogóle. I właśnie ten demokratyczny deficyt, konceptualne niekoherencje prawa administracyjnego, nauki administracji oraz brak spójnej teoretycznej wizji demokracji w nauce polityki administracji, która brałaby na poważnie prawa podmiotowe publiczne polskich obywateli jako Euro-obywateli wymagają wspólnego, tj. transdyscyplinarnego namysłu, który kontekstualno-partykularnie uwzględniałby obywateli jako adresatów i zarazem twórców demokratycznego prawa administracyjnego. Taki właśnie namysł, jako refleksję z zakresu deliberatywnej filozofii nauk administracyjnych, uważam za najpilniejsze zadanie do podjęcia przez nas

– naukowców i zarazem obywateli demokratycznego państwa prawa, którego demokratycznym „sercem" jest właśnie prawo administracyjne, prawo obywateli, poprzez które sprawują oni władzę komunikacyjną. A oni – to my.

Deliberative Philosophy of Administrative Sciences

Abstract: This article formulates the thesis that research is needed in the field of deliberative philosophy of administrative sciences. First of all, three general premises for the formulation of this thesis are indicated, namely: 1) the principle of sovereignty, understood in deliberative democracy as co-original with the rule of law; 2) a deliberative public philosophy which, from a contextual and particularistic point of view, considers the addressee of law as a full participant in the debate on law; and 3) the abstract principle of autonomy of will, according to which the addressee of law should also be able to understand themselves as an author of law. In the following steps, these general premises are analysed in the context of the triad of administrative sciences in order to provide more detail and context for the main thesis.

Keywords: administrative sciences, deliberative democracy, co-originarity of the rule of law and the principle of sovereignty, deliberative public philosophy, public rights

BIBLIOGRAFIA / REFERENCES:

Bekrycht, T. (2013). Tożsamość kultury prawnej a legitymizacja prawa. *Filozofia publiczna i edukacja demokratyczna 2 (2)*, 76–92.

Bojanowski, E. (2020). Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego. *Gdańskie Studia Prawnicze 46(2)*, 39–52.

Cern, K.M. (2019). Filozofia prawa administracyjnego. Zarys i podstawy. In T. Bojar-Fijałkowski (ed.), *Administrowanie i zarządzanie w sektorze publicznym. Teoria i praktyka*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu im. Kazimierza Wielkiego.

Cern, K.M. (2015). Refleksyjność w koncepcji sfer publicznych Jürgena Habermasa. In K.J. Kaleta, P. Skuczyński (eds.), *Refleksyjność w prawie. Konteksty i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Cern, K.M. (2014). *The Counterfactual Yarstick. Normativity, Self-Constitutionalisation and the Public Sphere*. Frankfurt nad Menem: Peter Lang Edition.

Craig, P. (2016). *Administrative Law*. Londyn: Thomson Reuters trading as Sweet & Maxwell, Eighth Edition.

Giza-Poleszczuk, A. (2007). Dobre rządzenie i debata publiczna. *Zarządzanie Publiczne 1*, 61–78.

Habermas, J. (2001). Constitutional Democracy. A Paradoxical Union of Contradictory Principles? *Political Theory 29 (6)*, 766–781.

Habermas, J. (2005). *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawneg*o. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Habermas, J. (2009). *Uwzględniając Innego. Studia do teorii politycznej*. Warszawa: PWN.

Hausner, J. (2007). Polityka a polityka publiczna. *Zarządzanie Publiczne 1*, 43–60.

Hitzel-Cassagnes, T. (2011). Are We Beyond Sovereignty? The Sovereignty of Process and Democratic Legitimacy of the European Union. In A.J. Menéndez, J.E. Fossum (eds.), *Law and Democracy in Neil MacCormick's Legal and Political Philosophy, The Post-Sovereign Constellation*. Dordrecht: Springer, Law and Philosophy Library, Volume 93.

Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne 1*, 7–20.

Izdebski, J. (2015). Związki prawa administracyjnego z naukami o zarządzaniu. *Administracja. Roczniki Nauk Prawnych 25(4)*, 177–186.

Juchacz, P.W. (2015). *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczpospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej.* Poznań: Instytut Filozofii UAM, Seria Coopera.

Kant, I. (2013). *Uzasadnienie metafizyki moralności*. Kęty: Wydawnictwo ANTYK.

Kłosowska-Lasek, K. (2019). Wpływ nauki polityki administracyjnej na prawo administracyjne i administrację publiczną. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza 107(26)*, 227–240.

Kowalczyk, B. (2015). Zasada terytorializmu działania administracji a transgraniczność spraw administracyjnych. In R. Kusiak-Winter (ed.), *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*. Wrocław: E-Wydawnictwo, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Kusiak-Winter, R. (2019). *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*.

Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria e-monografie.

Kusiak-Winter, R. (2017). Otoczenie polityczno-prawne administracji publicznej. *Acta Universitatis Wratislaviensis 3802, Przegląd Prawa i Administracji 111*, 103–118.

Miroszewski, K. (2018). Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia. In E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak (eds.), *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Kancelaria Senatu.

Morawski, L. (2010). Dwa pojęcia polityki prawa. In A. Choduń, S. Czepita (eds.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego*. *Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego.* Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Nowak-Juchacz, E. (2002*). Autonomia jako zasada etyczności. Kant, Fichte, Hegel*. Wrocław: Seria Monografie FNP, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Olsen, J.P. (2007). *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*. Oxford: Oxford University Press.

Opałek, K., Wróblewski, J. (1969). *Zagadnienia teorii prawa*. Warszawa: PWN.

Hauser, R., Niewiadomski, Z., Wróbel, A. (eds.) (2015). *System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck.

Hauser, R., Niewiadomski, Z., Wróbel, A. (eds.) (2014). *System Prawa Administracyjnego, t. 3, Europeizacja prawa administracyjnego*. Warszawa: C.H. Beck.

Hauser, R., Niewiadomski, Z., Wróbel, A. (eds.), (2012). *System Prawa Administracyjnego, t. 4, Wykładnia w prawie administracyjnym*. Warszawa: C.H. Beck.

Szot, A. (2016). *Swoboda decyzyjna w stosowaniu prawa przez administrację publiczną*. Lublin: Wydawnictwo Episteme.

Szydło, M. (2009). *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Legalis.

Wrzosek, S. (2016). Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy. In J. Korczak (ed.), *Administracja publiczna pod rządami prawa: księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.