

Jan Kotapka

Elementy państwa policyjnego w demokratycznym państwie prawa

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 4, 53-61

2008

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Elementy państwa policyjnego w demokratycznym państwie prawa

1. Wstęp

Demokratyczne państwo prawa, by prawidłowo istnieć, musi spełnić wiele wymagań, które mają stanowić gwarancję jego niezachwianego bytu. Wymagania te są bardzo trudne do osiągnięcia, ale możliwe i konieczne, są bowiem podstawą zasad funkcjonowania demokratycznych państw. Referat ten ukazuje pojmowanie państwa od strony organów administracji, ponieważ to administracja, rozumiana zarówno jako organy rządowe, jak i samorządowe, bezpośrednio wpływa na realizację zasad demokratycznego państwa prawnego. Działa ona na podstawie tych zasad oraz je stosuje, wdraża idee lub je pomija, ewentualnie ogranicza. Dla podkreślenia problemu przenikania się dwóch modeli administracji, tj. demokratycznego państwa prawa i państwa policyjnego, konieczne jest przedstawienie podstawowych zasad je charakteryzujących.

Należy zaznaczyć, że aby zasady państwa prawa mogły być swobodnie realizowane, w państwie musi istnieć konstytucyjna zasada trójpodziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą¹. Demokratyczne państwo prawa poprzez swoje organy administracyjne ingeruje w:

- a) sferę ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, tzn. obronę państwa przed agresją zewnętrzną, ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli;
- b) sferę działań reglamentacyjnych, polegających na ograniczaniu korzystania z surowców mineralnych przez priorytetowe gałęzie gospodarki w związku z ochroną środowiska w imię szeroko pojętego interesu społecznego²;
- c) sferę działań mających zapewnić materialne warunki życia w społeczeństwie, np. ingerencja w zakresie budownictwa społecznego, ubezpieczenia itp.
- d) sferę działań dotyczących niematerialnych aspektów życia w społeczeństwie, np. zapewnienie dostępu do nauki, kultury, sportu, opieki socjalnej;
- e) sferę bezpośredniego zakazu ingerencji państwa lub ingerencji dokładnie określonej³.

¹ Konstytucja RP z 1997 r.

² T. Borkowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2001.

2. Zasady państwa praworządnego

Aby realizować swoje zadania w zakresie ingerencji, działalność administracji publicznej, będącej organem władzy publicznej i stanowiącej władzę wykonawczą, musi być oparta na czterech podstawowych zasadach, tzw. zasadach państwa praworządnego⁴:

1. **Związanie prawem** powszechnie obowiązującym całej działalności wszystkich jej organów. Oznacza to, że wszystkie działania organów administracji publicznej muszą być oparte na określonej podstawie prawnej i mogą być podejmowane tylko na podstawie ustanowionego prawa. Dotyczy to zarówno zewnętrznej sfery działalności, jak i wewnętrznej, czyli wszelkich procedur postępowania. W państwie prawa organowi nie wolno stosować zasady „co nie jest wyraźnie zabronione, jest dozwolone”. Oczywiście, organy administracji korzystają ze swobody działania w zakresie podejmowania działania co do określenia jego formy, jak również modyfikacji działań w zależności od warunków, w jakich to działanie ma być podjęte, lecz zawsze to działanie musi mieć podstawę prawną, zawsze musi istnieć norma prawna określająca zakres swobody organu⁵.

2. **Wykonawczy charakter** działalności administracji. Oznacza to, że działalność administracji publicznej ograniczona jest wyłącznie do konkretyzowania prawa powszechnie obowiązującego i do jego wykonywania. Organy wykonują zadania publiczne określone przez władzę ustawodawczą. Trójpodział władzy podkreśla prymat władzy ustawodawczej, lecz nie zakłada nadrzędności jednej władzy nad drugą. Zakłada się równowagę tych władz oraz wzajemne współdziałanie.

3. **Kontrola sądowa**. Oznacza, że cała działalność administracji publicznej poddana jest kontroli niezawisłych i bezstronnych sądów. Jest to bardzo ważny środek ochrony praw i wolności, albowiem chroni obywateli przed niekonstytucyjnymi zachowaniami organów administracji. Przeciwdziała nakładaniu przez państwo na obywateli bezprawnych obowiązków, chroni przed bezprawną ingerencją państwa w sfery życia nieobjęte władztwem administracyjnym. Kontrola sądowa może być sprawowana przez sądy powszechne lub przez sądy administracyjne (WSA, NSA), które wydając orzeczenia, modyfikują czynność prawną administracji, zazwyczaj przez uchylenie lub zmianę kontrolowanego aktu. Należy przy tym pamiętać, iż nie jest to nadzór administracyjny, a działanie sądów może opierać się głównie na zasadzie skargowości⁶.

4. **Odpowiedzialność prawna**. Państwo prawa tym różni się od państwa policyjnego, że organy administracji publicznej za swoje błędy, działania bezprawne oraz szkody wyrządzone takim działaniem odpowiadają prawnie. Odpowiedzialność ta może przybierać różne formy – od odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa w związku z pełnieniem funkcji w organie, przez odpowiedzialność cywilną za wyrządzone szkody po odpowiedzialność dyscyplinarną przewidzianą w wewnętrznych aktach lub prawie pracy. Państwo prawa personifikuje organy w taki sposób, aby było możliwe określenie zakresu odpowiedzialności osoby piastującej funkcję lub odpowiedzialności solidarnej organów kolegialnych⁷. Obecnie coraz

³ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, *idem*, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.

⁴ A. Błaś, wypowiedź podczas seminarium doktoranckiego, grudzień 2005.

⁵ A. Błaś, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.

⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*...

⁷ A. Błaś, *Administracja publiczna*...

głośniej mówi się o odpowiedzialności finansowej urzędników za popełnione błędy lub działania niezgodne z prawem, które przynoszą skarbowi państwa niepowetowane straty. Moim zdaniem jednak problem tkwi nie w złej woli czy braku wiedzy pracowników administracji, lecz w złym prawie, które daje zbyt dużą swobodę w interpretacji przepisów i ma zbyt dużo luk.

Powyższe zasady tworzą fundament państwa praworządnego, lecz w demokratycznym państwie prawa konieczne jest zapewnienie realizacji wielu innych zasad:

1. Zadania publiczne określone są prawem powszechnie obowiązującym.
2. Struktura organizacyjna organów odzwierciedla określone zadania publiczne, nigdy na odwrót.
3. Administracja nie tworzy prawa powszechnie obowiązującego, jej działalność ogranicza się tylko do wykonywania prawa.
4. Administracja nie tworzy prawa wewnętrznego, które nie mogłoby być poddane kontroli zewnętrznej, w tym kontroli sądów.
5. Wykonywanie zadań publicznych musi być zawsze związane z zaspokajaniem podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli, jak bezpieczeństwo zewnętrzne, wewnętrzne i socjalne.
6. Zadania publiczne należy rozumieć jako obowiązki organów, a nie ich uprawnienia.
7. Administracja podejmuje działania, opierając się na ustalonym prawie procesie, i ma obowiązek na każdym jego etapie zapewnić obywatelowi udział i możliwość wpływu na kształtowanie jego praw i obowiązków.
8. Administracja publiczna ma obowiązek respektowania konstytucyjnych zasad materialnych, np. zasady sprawiedliwości społecznej, zasady kierowania się dobrem wspólnym, zasady zapewnienia prawa do życia, bezpłatnej nauki, ochrony zdrowia, równego dostępu do dóbr kultury, nienaruszalności granic itp.
9. Administracja musi przestrzegać zasady jawności postępowania, tzn. wszelkie działania podejmowane przez administrację publiczną są jawne; transparentność wyjątkowo może być ograniczana przez prawo powszechnie obowiązujące⁸.

3. Model państwa policyjnego

Przeciwstawny modelowi państwa prawa jest model państwa policyjnego. Nazwa pochodzi od powszechnie używanej na przełomie XVII i XVIII wieku działalności państwa w sferze administracyjnej, tj. policji. Aby zwrócić uwagę, że ślady państwa policyjnego w państwie prawa występują do dziś, należy pokrótce przybliżyć jego podstawowe cechy.

Podmiotem, który skupiał wszystkie atrybuty władzy, a więc ustawodawstwo, wykonawstwo i sądownictwo, był monarcha, władca itp. Te trzy władze łączyły się ze sobą tak mocno, że niekiedy trudno było zauważyć między nimi granice. W celu zagwarantowania poddanym podstawowych praw do zadań monarchy należało:

- a) w sferze życia fizycznego narodu – ochrona zewnętrzna, wewnętrzna, sanitarna, przed klęskami żywiołowymi;
- b) w sferze życia duchowego narodu – zagwarantowanie poddanym wolności, np. słowa, wyznania, zrzeszania, druku itp.

⁸ *Ibidem*.

c) w sferze życia ekonomicznego narodu – tworzenie warunków do rozwoju przemysłu, handlu, rolnictwa, zapewnienie racjonalnej polityki przestrzennej.

Monarcha zadania te realizował w dość swobodny sposób za pomocą aparatu administracyjnego i za pomocą środków, które charakteryzowały się następującymi cechami:

1. W państwie policyjnym administracja pełniła funkcję zarządu wewnętrznego w państwie, a jednocześnie sprawowała i umacniała władzę polityczną panującego. Jedno i drugie było ze sobą nierozzerwalnie połączone.

2. Panujący decydował o sposobie zarządzania państwem i o sposobie sprawowania i umacniania władzy politycznej. Zarząd państwem i władza polityczna „pozostawały w luźnym związku z prawem”.

3. Zadania administracji nie były określane przez parlament. Zarząd wewnętrzny państwem stanowił działalność swobodną i twórczą. Władza sama decydowała o zakresie działania i kompetencjach innych organów, jak również o sposobie doboru środków do realizacji postawionych celów.

4. Władza miała bardzo dużo uprawnień dyskrejonalnych w określaniu zadań i w ich wykonywaniu, tzn. dysponowała uprawnieniami do rozstrzygania wedle swego uznania.

5. Prawo było wyrazem woli panującego i stanowiło instrument w wykonywaniu zarządu i sprawowaniu władzy. Prawo często nie miało pochodzenia parlamentarnego, nie obowiązywało dwustronnie, nie zawsze było powszechne i nie było poddawane kontroli sądów. Bardzo częstym elementem było tworzenie przez organy tzw. *res politie* lub *res internea*, czyli prawa, które wiązało tylko organy wewnętrznie. Natomiast w stosunkach z obywatelami urzędnicy nie byli związani żadną procedurą.

6. Władca jako opiekun poddanych mógł wkraczać we wszystkie sfery ich życia dla dobra ich lub dobra powszechnego, z tym że dobro panującego miało zagwarantowany priorytet⁹.

7. Sprawowanie władzy, tzn. zarząd wewnętrzny państwem, stanowiło uprawnienie panującego, a nie jego obowiązek. Zatem niewykonywanie zadań administracyjnych nie rodziło żadnej odpowiedzialności prawnej organów, a zadania wykonywane przez władzę nie rodziły dla obywateli żadnych uprawnień.

8. Akty władzy panującego nie podlegały żadnej kontroli sądów¹⁰, ponieważ sądy również należały do organów państwa (władcy), które były powołane do realizacji jego polityki. Zatem niewyobrażalne było, aby sądy mogły przeciwstawić się woli władcy¹¹.

Obecna Polska szczydzi się mianem demokratycznego państwa prawa. Jest to prawda, lecz analizując cechy wymienione powyżej i konfrontując je z życiem politycznym w kraju i zaktualizowanymi polityków oraz urzędników, można odnieść wrażenie, że do naszego systemu wdziera się zbyt wiele elementów państwa policyjnego.

Częstym elementem jest niepoohamowane dążenie do dyskrejonalności organów władzy wykonawczej, stałe dążenie do samodzielnego, dowolnego, uznaniowego i swobodnego rozstrzygania spraw z zakresu swoich obowiązków. Administracja wykazuje się inicjatywą w tworzeniu nowych koncepcji, kreowaniu nowych rozwiązań, jak też dąży do objęcia swoją właściwością jak największych obszarów. Coraz bardziej daje się zauważyć wzrost znaczenia

⁹ A. Błaś, *Administracja publiczna...*

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1986.

działań faktycznych nad prawnymi, ponieważ takie instrumenty jak kontrole, analizy, badania, konsultacje społeczne nie są już tylko instrumentami pomocniczymi, lecz często stanowią cel sam w sobie¹². Reliktem państwa policyjnego jest istniejący w państwie prawa system prawa wewnętrznego, objawiający się w postaci instrukcji, wytycznych, regulaminów, zarządzeń wewnętrznych, okólników itp.¹³ Wprawdzie ustawodawca w Konstytucji RP z 1997r. bardzo ograniczył to zjawisko, pozostawiając poza systemem źródeł prawa uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów jako akty normatywne obowiązujące jedynie wewnątrz jednostek podległych, jednak są one tak ważnym elementem funkcjonowania aparatu władzy, że mają niebagatelny wpływ na kształtowanie postaw urzędników i nie pozostają bez znaczenia na prawną pozycję obywatela w konfrontacji z państwem. Przykładem mogą być zalecenia, wytyczne lub instrukcje stosowane przez różnych ministrów, np. Ministra Finansów, który wydaje instrukcje w sprawie przeprowadzania kontroli podatkowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydającego tego typu akty wiążące organy policji, Ministra Sprawiedliwości, który obliguje do konkretnego zachowania organy prokuratur, a co gorsza, wydaje zalecenia niezawisłym sądom. Sądy jako organy niezależne mogą nie brać pod uwagę tego typu aktów władztwa, lecz z praktycznego punktu widzenia minister kierujący polityką kadrową podległych sądów jest w stanie znaleźć, w zamian za awanse, spolegliwych sędziów i wymusić określone zachowanie zgodne z polityką prowadzoną przez rząd.

Kolejnym elementem państwa policyjnego w państwie prawa jest nagminne przejmowanie inicjatywy ustawodawczej przez rząd lub prezydenta, czyli przez organy wykonawcze. Sejm jako organ ustawodawczy powinien być głównym źródłem ustaw, jednak kompetencja do przedkładania parlamentowi projektów ustaw przez te organy przy posiadaniu tzw. większości parlamentarnej powoduje, że prawie każdy projekt ustawy zostaje przegłosowany w taki sposób, jak chce rząd. Zacierą się zatem konstytucyjny podział na władzę ustawodawczą i wykonawczą, a rząd *de facto* staje się w praktyce *quasi*-parlamentem.

Zjawiskiem niekonstytucyjnym wydaje się również nadużywanie przez administrację rządową delegacji ustawowej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy oraz rozporządzeń wykonawczych. Obecnie w polskim systemie prawa rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane są jedynie dla Prezydenta RP i wyłącznie w czasie stanu wojennego. Problem może marginalny, ale z teoretycznego punktu widzenia nikt przecież nie wykluczy, że wykorzystując jakiś pretekst (np. walka z terroryzmem), wprowadzi się stan wojenny czy wyjątkowy, a wówczas swobodnie i całkiem legalnie organy wykonawcze mogą przejąć władzę ustawodawczą. Uprawnienie ministrów do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw miało na celu ich konkretyzowanie, odnosi się jednak wrażenie, że niektóre rozporządzenia zaczęły uzupełniać lub nawet zastępować ustawy (np. ustawy z zakresu prawa podatkowego).

Cechą państwa policyjnego jest dążenie do centralizacji władzy. Przykładem może być likwidacja regionalnych kas chorych i przekształcenie ich w jeden centralny Narodowy Fundusz Zdrowia. Aparat skarbowy również ulega centralizacji przez likwidację jednostek i przenoszenie kompetencji władczych na coraz wyższe szczeble. Samodzielność komend powiatowych policji też została ograniczona przez przekazanie części kompetencji komendom wojewódzkim czy Komendzie Głównej. Rozrost organów władzy oraz ich tworzenie, a dopiero późniejsze przyporządkowanie im zadań (np. Centralne Biuro Antykorupcyjne, które najpierw

¹² C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, PWN, Warszawa 1994.

¹³ A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, Kraków 2005.

zostało fizycznie utworzone, z etatami, budynkiem, sprzętem, a dopiero potem wszczęto procedurę ustawodawczą (celem jego oficjalnego ukonstytuowania) jest też przejawem cech państwa policyjnego. Kolejnym przykładem może być nieuzasadnione dzielenie lub łączenie ministerstw na potrzeby polityczne, np. Ministerstwo Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Infrastruktury itp.

Upolitycznienie stanowisk to także cecha państwa policyjnego. Administracja w pierwszej kolejności realizuje zadania partii politycznych, dopiero później zadania publiczne. Odzwierciedla się to nie tylko w realizacji zadań, ale też w procesie obsadzania stanowisk. Obsada stanowisk w oparciu o służbę cywilną, która w 2006 roku doznała kolejnego ograniczenia poprzez powołanie państwowej rezerwy kadrowej umożliwiającej obsadzanie wyższych stanowisk w administracji rządowej bez przeprowadzania konkursów i wprowadzenie niejasnych kryteriów wyboru, jest zbyt mała. Polityka, a dokładnie patologiczne upartyjnienie, niekorzystnie wpływa na realizację zadań publicznych. Nie jest tajemnicą, że tam gdzie rządzi „nasi”, znajdują się pieniądze na określone zadania, a tam, gdzie działają „oni”, na przykład w samorządach, to albo nie określa się zadań do wykonania, albo z planu się je usuwa, ewentualnie zabiera środki (np. cofnięcie środków na budowę drogi S-3 Gorzów–Legnica)¹⁴. Stworzono sytem wyborczy, który preferuje jedynie partie polityczne, w praktyce eliminując uczestnictwo w życiu politycznym innych grup społecznych. Ordynacja wyborcza do parlamentu, ale również do gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, powiatów i sejmików wojewódzkich także preferuje wyłącznie partie polityczne, nie dając szans zaistnienia organizacjom spoza układu partyjnego. Polityczne powiązanie mediów, głównie telewizji, również sprzyja upartyjnieniu, niszcząc mechanizmy oddolne, obywatelskie. Zdaniem Aleksandra Halla, polityka w Polsce jest złym panaceum na kłopoty państwa, ponieważ ma trzy destrukcyjne cechy: a) cynizm i pychę polityków, b) politykę gestu i sondażu – tzn. obiecuj tyle, aż słupki w sondażach podskoczą, c) dążenie po trupach do celu – polityk ma zawsze rację¹⁵.

Zakusy do utajniania przed obywatelami procesów decyzyjnych, a nawet uzasadnień decyzji są coraz bardziej powszechne. Zbyt często w mediach pojawiają się slogany typu: podjęto taką a taką decyzję, lecz z uwagi na dobro państwa, dobro śledztwa, ogólny interes obywateli nie można podać uzasadnienia, powodów, przyczyn zajętogo stanowiska, podjętego działania itp. Każdy organ, jeżeli może utajnić swoją działalność, uczyni wszystko, aby jak największą część utajnić. Transparentność działania administracji powinna być fundamentem demokratycznego państwa prawa, natomiast jej ograniczanie jest cechą państwa policyjnego¹⁶.

Coraz większy brak odpowiedzialności za działania organów, stanowiący często pokłosie politycznego klucza doboru kadr, nie zawsze odpowiadającego merytorycznym umiejętnościom urzędniczym, bezpośrednio prowadzi do upadku podstawowych zasad etyki urzędniczej¹⁷. Na zewnątrz bardzo widoczne są takie patologie jak korupcja, popularny ostatnio w Polsce lobbing, letaprywacja, wykorzystywanie informacji do celów prywatnych, arogancja władzy, nieograniczone wykorzystywanie środków publicznych na prywatne lub partyjne cele, a co gorsza – wykorzystywanie podwładnych do zadań czysto prywatnych lub nienależących do zakresu obowiązków (np. słynne kanapki dostarczane pani minister przez poli-

¹⁴ „Kurier Powiatowy” z 3 września 2007 r., Lubin.

¹⁵ A. Hall, *O władzy, prawie i strachu*, „Gazeta Wyborcza” z 27 kwietnia 2007 r.

¹⁶ A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, Kraków 2005.

¹⁷ J. Bóć, A. Błaś, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.

cjantów na wrocławski dworzec, odwożenie prominentów do domu radiowozami, tzw. blue taxi, prywatne zakupy dokonywane przez kierowców lub oficerów BOR-u itd.)¹⁸.

Kolejnym przykładem istnienia elementów państwa policyjnego w państwie prawa jest instrumentalizacja prawa, która polega na tym, iż ekipa rządząca dysponująca większością w parlamencie może bez żadnych przeszkód wykorzystywać prawo do osiągania celów politycznych przynależnych jedynie klasie panującej. W takim wypadku cele i zadania publiczne muszą być podporządkowane określonej ideologii, nurtowi politycznemu lub filozoficznemu, określonej doktrynie, której nie można zrealizować na podstawie ogólnie przyjętych norm postępowania, szacunku do władzy, autorytetu, lecz konieczne jest wzmocnienie jej normą prawną, najlepiej zawierającą sankcję za niepodporządkowanie się jej. Instrumentalizacja prawa to również tworzenie norm prawnych na doraźny, chwilowy użytek, w celu załatwienia konkretnej indywidualnej sprawy. Stanowi ponadto niebezpieczny instrument w walce politycznej, a w szczególności jeżeli chodzi o wyeliminowanie z gry politycznego rywala¹⁹. Przykłady takiego postępowania można mnożyć. Do spektakularnych można zaliczyć instrumentalne wykorzystywanie ustawy lustracyjnej, w tym w stosunku do urzędników, samorządowców, sędziów, historyków, kadry naukowej itd. Działania administracji państwowej przypominały totalną walkę z klasą inteligencją (tzw. „wykszałciuchów”)²⁰. Nawet wyrok Trybunału Konstytucyjnego był oficjalnie kwestionowany przez najwyższe organy władzy, zarzucające stronnictwo, brak profesjonalizmu, polityczne uwikłanie²¹. W stosunku do takiego instrumentalnego stosowania prawa, dodajmy – złego prawa, zdaniem wielu uczonych, obywatele mogą skorzystać z nieposłuszeństwa, jak uczynił to eurodeputowany Bronisław Geremek²². Kolejnym przykładem wykorzystywania wielokrotnie prawa do celów politycznych i promowania ideologii danej grupy rządzącej są przepisy dopuszczające aborcję. Wspomniany już wcześniej rozrost służb państwowych o charakterze policyjnym (ABW, CBS, CBA) jest także symptomem państwa policyjnego. Gdy dodamy do tego przepisy prawa tworzone na doraźny użytek (np. możliwość nieograniczonego korzystania z baz danych osobowych ZUS²³), podejrzenia zaczynają być uzasadnione. W tym punkcie należy przytoczyć zdanie prof. J. Ciemnińskiego, sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który powiedział: „Wszchemocna władza nie gwarantuje dobrego państwa”. A chce się obywatelom wmówić, że aby było dobrze, organy państwa muszą mieć nieograniczoną władzę²⁴.

Kolejną grupą cech przejawiających się w państwie, które może nie stanowią o jego policyjnym charakterze, lecz niewątpliwie należą do zachowań niekonstytucyjnych, które w demokratycznym państwie prawa nie mogą mieć miejsca, jest nagminne przekazywanie zadań publicznych w drodze umów cywilnoprawnych innym podmiotom niebędącymi organami. Tworzenie czegoś na wzór hybrydy pół-organu, pół-jednostki prywatnej, czyli wszelkiego rodzaju agencji (nieruchomości rolnych, modernizacji rolnictwa, przekształceń

¹⁸ Wiadomości TVP 1.

¹⁹ J. Kochanowski, *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003; zobacz również A. Kozak, *Instrumentalizacja prawa*, Wrocław 2000.

²⁰ M. Głowiński, *Zamiast lustracji wyszła antylustracja*, „Dziennik” z 4 maja 2007 r.

²¹ P. Semka, *Polityka puka do bram Trybunału*, „Rzeczpospolita” z 11 maja 2007 r.; l.c., P. Winiczorek, *Sędziowie podejrzani – ale o co?*; l.c., J. Czabański, *Upiory przeszłości zdobywają władzę*.

²² B. Geremek, *Nie liczyłem na takie poparcie*, „Gazeta Wyborcza” z 27 kwietnia 2007 r.

²³ Dane ZUS dla CBA, „Wirtualna Polska” z 3 października 2007 r.

²⁴ J. Ciemniński, *O władzy, prawie i strachu*, „Gazeta Wyborcza” z 27 kwietnia 2007 r.

własnościowych, mienia wojskowego itp.). Rodzi to podejrzenia co do legitymacji działania tych organów i zakresu ich kompetencji, a co najważniejsze – pozostają one poza wszelką kontrolą parlamentarną, nigdy bowiem nie wiadomo, czy taka agencja działa w danej chwili jako instytucja państwowa, czy prywatna²⁵.

4. Zakończenie

Tworzenie struktur administracji na wzór podmiotów gospodarczych i stosowanie reguł gry wolnorynkowej również jest zachowaniem niekonstytucyjnym. Nagminne wprowadzanie do urzędów, zarówno na szczeblach samorządowych, jak i rządowych, systemu zarządzania jakością ISO PN 9001:2001 moim zdaniem jest całkowitym nieporozumieniem, albowiem organy administracji działają na podstawie określonych wzorców, przepisów, procedur. Uważam, że tworzenie jakiegoś dodatkowego systemu, wymyślonego zresztą na potrzeby firm przemysłowych celem ujednoczenia produktów, jest niepotrzebne i wprowadza zbędny chaos i procedury nieobjęte żadnym, poza wewnętrznym i organizacyjnym, systemem kontroli (nie mówiąc już o wyrzuconych pieniądzach na uzyskanie certyfikatu i jego utrzymanie).

Stosowanie reguł wolnego rynku i stosowanie miar opłacalności finansowej w realizacji zadań publicznych musi prowadzić do katastrofy, ponieważ prowadzi do pozbywania się zadań lub zmniejszania ich jakości, a tym samym do zaprzeczenia idei administracji publicznej.

Organizacja państwa nie może być idealna, lecz celem powinno być dążenie do doskonałości, toteż w każdym państwie może się zdarzyć, że nie wszystkie zasady demokratycznego państwa prawa będą w pełni realizowane. Mogą pojawić się również elementy państwa policyjnego, jednak gdy ich liczba zacznie rosnąć i nie będą to tylko odosobnione pojedyncze przypadki, musimy z niepokojem patrzeć w przyszłość, ponieważ stanowi to zagrożenie dla ładu konstytucyjnego i zagrożenie przekształceniem państwa prawa w państwo policyjne²⁶.

EILEITUNG

Elemente des Polizeistaates in einem demokratischen Rechtsstaat

In dem Artikel werden Schlüsselbegriffe eines demokratischen Staates sowie eines Polizeistaates besprochen. Es werden Grundmerkmale von diesen zwei Verwaltungssystemen verglichen. Der Beitrag stellt vor allem dar, auf welche Art und Weise die Elemente des Polizeistaates in das System des demokratischen Rechtsstaates eindringen. Das Ziel dieses Artikels ist die Warnung vor autoritären Regierungssystemen.

Literatura

Błaś A., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.

Błaś A., *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, Kraków 2005.

²⁵ A. Błaś, wypowiedź podczas seminarium...

²⁶ A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej*, Kraków 2005.

- Błaś A., seminarium doktoranckie, grudzień 2005.
- Boć J., Błaś A., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Borkowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2001.
- Ciemniewski J., *O władzy, prawie i strachu*, „Gazeta Wyborcza” z 27 kwietnia 2007 r.
- Czabański J., *Upiory przeszłości zdobywają władzę*, „Rzeczpospolita” z 11 maja 2007 r.
- Geremek B., *Nie liczyłem na takie poparcie*, „Gazeta Wyborcza” z 27 kwietnia 2007 r.
- Głowiński M., *Zamiast lustracji wyszła antylustracja*, „Dziennik” z 4 maja 2007 r.
- Kochanowski J., *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, PWN, Warszawa 1994.
- Kozak A., *Instrumentalizacja prawa*, Wrocław 2000.
- „Kurier Powiatowy” z 3 września 2007 r., Lubin.
- Semka P., *Polityka puka do bram Trybunału*, „Rzeczpospolita” 11.05.2007
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Wiadomości TVP 1, lipiec 2007.
- Winczorek P., *Sędziowie podejrzani – ale o co?*, „Rzeczpospolita” z 11 maja 2007 r.
- Dane ZUS dla CBA, „Wirtualna Polska”, 3 października 2007 r.