

Rafał Stankiewicz*
Marek Wierzbowski**

Prawo administracyjne wobec kształtowania i realizacji polityk publicznych

1. Pojęcie polityki publicznej (ang. *Public Policy*) należy w pierwszym rzędzie do pojęć z zakresu nauk o zarządzaniu¹. Zauważalne jest jednak, że od pewnego czasu zaczyna również przenikać do języka prawnego. Postrzega się ją od dawna jako zbiór pewnych zachowań mieszczących się w obszarze wykonywania przez organy administracji publicznej określonych przez prawo zadań, które w swoim założeniu polegają na opracowywaniu koncepcji racjonalnego i efektywnego działania w różnych dziedzinach potrzeb publicznych (interesu publicznego)². Zauważalne jest również, że pojęcie „polityki publicznej” jest ujmowane jako swoiste narzędzie optymalizacji skuteczności administracji publicznej³.

517

Pojęcie to pojawia się w chwili obecnej w niektórych regulacjach normatywnych, stanowiąc wyraz woli ustawodawcy przyznającego organom władzy publicznej możliwość tworzenia wytycznych, które mają w swoim zamierzeniu wyznaczać kierunki kształtowania określonych sfer

* Dr hab., Uniwersytet Warszawski.

** Prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Por. w tym zakresie m.in. – J. E. Anderson, *Public Policymaking*, Wadsworth 2006; T. R. Dye, *The Policymaking Process: Decision-making Activities*, Pearson 2008; J. J. Gosling, *Understanding, Informing and Appraising Public Policy*, Longman 2004; D. M. Hedge, J. P. Lester, J. Stewart, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Wadsworth 2008; C. A. Simon, *Public Policy: Preferences and Outcomes*, Longman 2010. W polskiej literaturze przedmiotu – por. m.in. R. Przybyszewski, *Współczesne standardy zarządzania administracją publiczną w polityce społeczno-ekonomicznej państwa*, Olsztyn 2004; D. Długosz, *Mechanizmy tworzenia oraz wdrażania polityk publicznych w państwie współczesnym*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków 2001, s. 173 i n.

² J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 292 i n.

³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 13.

życia publicznego. Rozwiązania takie znajdujemy również w regulacjach prawa gospodarczego publicznego. Dotyczy to zwłaszcza tych regulacji, które obejmują sektory o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa (np. sektor energetyczny, sektor transportowy). Polityką publiczną obejmuje się również kwestie międzysektorowe związane z dążeniem do osiągnięcia określonych celów publicznych (np. ochrona konkurencji czy też ochrona środowiska). Rozwiązania dotyczące kreacji określonych polityk publicznych odnajdujemy przede wszystkim w regulacjach z zakresu prawa gospodarczego publicznego, w tym m.in. w: ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴, ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁵ czy ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶ i in. Stąd też, w regulacjach prawnych pojęcie polityki publicznej (zwłaszcza w regulacjach kreujących określone środki prawne oddziaływania państwa na gospodarkę) znalazło już normatywne umiejscowienie.

Pojęcie polityki publicznej staje się więc trwałym elementem praktyki administracyjnej. Jest zauważalne, że np. ustawa – Prawo energetyczne poświęca zagadnieniom kształtowania polityki energetycznej państwa wręcz odrębny rozdział⁷. Określa się w nim organ właściwy w sprawach polityki energetycznej⁸ oraz zadania tego organu, cele polityki energetycznej, szczególnie normatywne elementy jej konstrukcji, tryb uchwalania polityki i in. Taki przypadek nie dotyczy kształtowania innych polityk publicznych.

Niniejsze opracowanie poświęcone zostanie teoretycznym aspektom kształtowania polityki publicznej i jej wpływu na kształtowanie norm prawa administracyjnego (w tym prawa gospodarczego publicznego w poszczególnych sferach życia społecznego, tam gdzie tworzy się regulacje administracyjnoprawne kształtujące te sfery. Swoje rozważania skupimy na tych politykach publicznych, które obejmują swoim zainteresowaniem sferę gospodarczą państwa (poza zagadnieniami polityki fiskalnej). Dla porządku dodać należy, że w nauce administracji pojęcie „polityki publicznej” używane jest zamiennie z pojęciem „polityki administracyjnej”⁹.

⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm. – dalej u.o.k.k.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm. – dalej: u.p.e.

⁶ Tekst jedn. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

⁷ Por. rozdział IV u.p.e. (art. 12–20).

⁸ Organem tym jest minister właściwy do spraw gospodarki w myśl art. 12 ust. 1 u.p.e.

⁹ Por. m.in. P. J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Polityka publiczna jako instrument administrowania*, [w:] B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 305; por. także M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 17, 18.

Dla zachowania porządku terminologicznego w niniejszej publikacji autorzy pozostaną przy stosowaniu tego pierwszego.

Pojęcie „polityki publicznej” objaśniane jest w rozmaity sposób. I tak np. A. Zybała opisuje je jako „arena działań zbiorowych, które są podejmowane w odpowiedzi na najważniejsze problemy danego społeczeństwa. Z zasady formatowanie działań ma być oparte na zobiektywizowanej i aktualnej w danym czasie wiedzy, a ich wykonywanie – w ramach usystematyzowanego procesu ich projektowania i wdrażania. Ich celem jest stworzenie warunków do trwałego rozwoju społeczeństwa i jego członków”¹⁰. Według J. Jeżewskiego, „z polityką administracyjną mamy do czynienia we wszystkich tych sytuacjach, w których aktywnie, kształtując uczestniczy administracja publiczna [...] oraz w takich sytuacjach, w których rozstrzyga się o przekształceniach administracji”¹¹.

W literaturze przedmiotu spotyka się również definicje konkretnych polityk publicznych, np. polityki energetycznej państwa. Warto w tym miejscu zacytować zaprezentowaną przez A. Walaszek-Pyziół definicję „polityki energetycznej” – jest to „kompleks funkcjonalnie ze sobą powiązanych działań prawnych i faktycznych podejmowanych przez państwo (a ściślej – przez organy państwa) zmierzających do takiego ukształtowania sektora energetycznego gospodarki (jego organizacji i reguł funkcjonowania), aby w sposób optymalny «realizował» on określone cele społeczno-gospodarcze”¹².

Pojęcie polityki publicznej może służyć do opisywania rzeczywistości oraz formułowania jej zmian, i jak się wydaje obie te „role” powinna spełniać każda polityka publiczna państwa, w tym m.in. polityka konkurencji, polityka ochrony konsumentów, polityka energetyczna i in. Prawdopodobnie ukształtowana polityka publiczna powinna więc obejmować diagnozę rzeczywistości i jednocześnie wskazywać konkretne problemy, postrzegane na drodze do osiągnięcia celu publicznego. Jednocześnie polityka publiczna powinna wskazywać środki potrzebne do realizacji celu publicznego. Polityka publiczna, której istotą jest przyjęcie określonych metod działania, wskazuje środki prowadzące do celu publicznego, a więc działania wyznaczonych podmiotów obliczone na osiągnięcie założonego celu. Zgodzić należy się z poglądem wyrażonym w literaturze przedmiotu, że treścią każdej polityki publicznej jest wskazanie z jednej strony metody regulacji prawnej, z drugiej zaś, określenie najbardziej efektywnych prawem dopuszczonych sposobów działania administracji w osiągnięciu celów publicznych¹³.

Jak się wydaje, istnieje możliwość rozumienia pojęcia „polityki publicznej” również w znaczeniu wąskim (przedmiotowym), skierowanym

¹⁰ A. Zybała, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012, s. 3.

¹¹ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 315–316.

¹² A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 13.

¹³ J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 315–316.

na jego ujmowanie poprzez pryzmat dokumentu uchwalanego przez właściwy podmiot władzy publicznej na określony przedział czasowy. W szerokim ujęciu ciekawa i wymagająca dalszej dyskusji wydaje się kwestia rozstrzygnięcia, czy w skład doktrynalnie rozumianego systemu polityki publicznej nie powinno się włączać również orzeczeń władzy sądowniczej jako aktów owej polityki (w tym, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego), wówczas gdy władza ustawodawcza pozostawia władzy wykonawczej i sądowniczej margines swobody rozstrzygnięcia w samodzielny sposób o określonych kwestiach¹⁴. Kwestie powyższe poddajemy do dalszego rozważania oraz dyskusji.

Po przedstawieniu tych ogólnych założeń należy zaproponować definicję omawianego pojęcia. Otóż pod pojęciem „polityki publicznej” można byłoby rozumieć program kreowany przez właściwe organy władzy publicznej, zawierający zbiór wytycznych, których rolą jest opisanie sposobu wykonywania określonych zadań (publicznych), służących realizacji celów publicznych zakładanych przez ustawodawcę w akcie prawnym, dla wykonywania którego się ją ustanawia. Zespół tychże wytycznych jest tworzony celem osiągnięcia wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na stanowisko M. Stahl zakładające wiązanie pojęcia dobra wspólnego z państwem tworzonym nie tylko przez struktury ustrojowo-administracyjne, ale przez kreowane zadania publiczne oraz metody i formy ich realizacji¹⁵.

520

2. Jak się wydaje charakter prawny aktu zawierającego określoną politykę publiczną odgrywa istotne znaczenie dla skuteczności jej realizacji. Nie sposób pominąć faktu, że kształtowanie polityki publicznej dokonuje się w przedziale wieloletnim¹⁶ (co oczywiście wynika z istoty zagadnień normowanych z konieczności w dłuższym przedziale czasowym). Nie zmienia to jednakże faktu, że jak wskazywał M. Kulesza, polityka jest zawsze „czyjaś”, zawsze ma charakter subiektywny¹⁷. Trudno jednak założyć, iż rządząca w danej chwili określona partia polityczna czy też koalicja

¹⁴ Dotyczy to zwłaszcza kwestii kreowania takich polityk publicznych jak polityka konkurencji czy też polityka energetyczna państwa.

¹⁵ M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 60.

¹⁶ Uchwalona w 2009 r. przez Radę Ministrów polityka energetyczna ma w swoim zamierzeniu determinować rozwój sektora energetycznego do 2030 r. Polityka energetyczna państwa do 2030 r. została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. Jest ona zawarta w załączniku do uchwały Rady Ministrów Nr 202/2009. Tekst tego dokumentu można znaleźć na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki RP (www.mg.gov.pl).

¹⁷ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 42.

sił politycznych będzie w stanie doprowadzić do wykonania wszystkich założeń uchwalonej przez siebie polityki publicznej. Również wzgląd na możliwość uzyskania szerokiego poparcia wielu sił politycznych (które w przyszłości mogłyby nadal realizować przyjętą politykę po dojściu do władzy) może wpływać w zasadniczy sposób na przypisanie kompetencji do stanowienia polityki publicznej parlamentowi. Z tego punktu widzenia za bardziej właściwe rozwiązanie uznać należałoby ustawowe założenie przyjmowania określonej polityki publicznej w formie uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸. Nie pozostaje to jednakże regułą w chwili obecnej, co więcej jest raczej wyjątkiem. Zasadniczo w dalszym ciągu kształtowanie polityki publicznej (tj. opracowanie jej założeń, a następnie uchwalenie) w określonym obszarze powierza się właściwym organom władzy wykonawczej, rzadko zaś parlamentowi. I tak na przykład, art. 31 ust. 4 u.o.k.k. powierza Prezesowi UOKiK zadanie przygotowywania rządowych projektów programów rozwoju konkurencji oraz projektów rządowej polityki konsumenckiej. Polityki publiczne w tym obszarze (tj. polityka konkurencji oraz polityka konsumencka) uchwalane są na określone lata przez Radę Ministrów¹⁹. Z kolei, na podstawie art. 15a u.p.e., politykę energetyczną państwa przyjmuje Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki²⁰. Wyjątkiem jest tylko polityka ekologiczna państwa uchwalana przez Sejm RP na wniosek Rady Ministrów, o czym stanowi art. 15 u.o.ś.²¹ Rozwiązanie zakładające powierzanie zadania uchwalenia polityki publicznej organowi administracji spotyka się ze słuszną krytyką w literaturze przedmiotu²².

¹⁸ Rozwiązanie takie, na co wskazywano już powyżej, dotyczy przyjmowania polityki ekologicznej państwa na podstawie art. 15 u.o.ś.

¹⁹ Por. w tym zakresie Polityka konkurencji na lata 2014–2018 – tekst dokumentu znajduje się na stronie internetowej UOKiK (www.uokik.gov.pl).

²⁰ Polityka energetyczna państwa uchwalana jest jednocześnie na podstawie art. 15a u.p.e. oraz art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn. z 2009 r. Dz. U. Nr 84, poz. 712 ze zm. Zgodnie z tym ostatnim aktem prawnym, politykę energetyczną państwa należy zaliczyć do tzw. „innych strategii rozwoju”, czyli dokumentów określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów (por. art. 9 ust. 3 tego ostatniego aktu prawnego).

²¹ W Polsce przyjęto Politykę Ekologiczną Państwa, zawartą w uchwale Sejmu RP z dnia 8 maja 2003 r., M.P. Nr 33, poz. 433.

²² Zgodzić należy się na przykład w pełni z poglądem wyrażonym przez A. Walaszek-Pyziół, że – w gruncie rzeczy – zachodzą poważne wątpliwości co do konstytucyjności aktu zwanego „Polityką energetyczną państwa” w związku z jego przyjmowaniem na mocy „zwykłej” uchwały Rady Ministrów (podobne uwagi dotyczą również innych polityk publicznych, w tym kształtowania polityki konkurencji) – por. A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 16.

Nie sposób pominąć również faktu, iż z racji członkostwa w Unii Europejskiej kształtowanie szeregu polityk publicznych powinno być zgodne z politykami kształtowanymi przez Unię Europejską. Z uwagi na ograniczoność miejsca w niniejszym artykule nie rozwijamy szerzej tego problemu. Wymaga on jednakże dalszych pogłębionych badań.

3. Jak wskazywano to już na początku niniejszego artykułu, politykę publiczną postrzega się od dawna, jako zbiór pewnych zachowań mieszczących się w obszarze wykonywania przez organy administracji publicznej określonych przez prawo zadań, które w swoim założeniu polegają na opracowywaniu koncepcji racjonalnego i efektywnego działania w różnych dziedzinach potrzeb publicznych (interesu publicznego)²³.

522

Brak wątpliwości, że klasyczna teoria prawa administracyjnego może spełniać istotną rolę w obejmowaniu językiem prawnym także rozmaitych zjawisk (instytucji) związanych z kształtowaniem określonej sfery życia społecznego lub gospodarczego w trakcie tworzenia specyficznych dla jego istoty zrębów polityki publicznej. Wskazać należy w tym miejscu, że doktryna prawa administracyjnego już chwili obecnej odnosi się do takich pojęć, jak „zadania” oraz „cele” publiczne, a także „metody” oraz „instrumenty” działania administracji. Jak się wydaje, możliwe jest ściśle, systemowe powiązanie tychże pojęć w trakcie próby definiowania pojęcia polityki publicznej, jak również ich dalszego wykorzystania w trakcie konstruowania konkretnej polityki publicznej przez właściwe organy. Za konieczne uznać należy konstruowanie norm prawnych zawartych w ustawach odnoszących się do regulacji określonych polityk publicznych w oparciu o zasady w nich określone. Będzie to możliwe zwłaszcza wtedy, gdy tworzenie owych polityk zostanie oparte na wskazanych powyżej instytucjach prawa administracyjnego, pozwalających określić zadania publiczne w danej sferze życia gospodarczego, jak również służące ich osiągnięciu metody oraz instrumenty działania administracji. W tym sensie kreowanie przez odpowiednie organy polityki publicznej może znacznie wspierać lub przynajmniej ukierunkowywać wnioski *de lege ferenda*.

Jak się wydaje, na podstawie uchwalonej polityki publicznej możliwe jest również wnioskowanie o określonych konstrukcjach normatywnych *de lege lata*. W tym drugim przypadku dotyczy to zwłaszcza wnioskowania przy pomocy wykładni funkcjonalnej czy też systemowej wówczas, gdy ustawodawca pozostawia pewien obszar „luzu decyzyjnego” organom stosującym prawo.

Należy zakładać, że konstrukcja dokumentu zawierającego określoną politykę publiczną powinna opierać się na teoretycznych podstawach teo-

²³ M. Jeżewski, *op. cit.*, Wrocław 2004, s. 292 i n.

rii prawa administracyjnego oraz klasycznej nauki administracji. Wyjątkowo przydatne może okazać się odniesienie do nauki administracji, również w trakcie kształtowania ram prawnych pozwalających opisać pojęcia i instrumenty o charakterze pozaprawnym – zwłaszcza wywodzących się z obszaru nauk politycznych, ekonomii i zarządzania.

Wszystkie wskazane powyżej pojęcia stają się niezwykle przydatne dla prawidłowego, pełnego kształtowania instrumentów polityki konkurencji czy też polityki energetycznej państwa mającej w swoim zamierzeniu opisywać zespół zadań prowadzących do osiągnięcia założonych u.o.k.k. i u.p.e. – „Normatywne odnoszenie się” do tychże pojęć jest przydatne – lub co więcej – staje się niezbędne wówczas, gdy ustawodawca próbuje definiować określone instrumenty mające realizować podstawowe kierunki oddziaływania organów administracji w sferę gospodarczą. Próba określania rzeczywistego kształtu definicji projektujących określone instytucje prawne odbywa się nie tylko na etapie ich tworzenia, ale również dokonywania ich wykładni. Nie ma wątpliwości, że w trakcie uchwalania przepisów prawa administracyjnego istnieje bowiem potrzeba konfrontacji norm prawnych z rzeczywistością działania administracji oraz ideą administracji jako systemu. Na system ten składają się cele publiczne, zadania publiczne zmierzające do osiągania tychże celów, a także metody działania administracji i instrumenty ich realizacji, które zmierzają do wypełniania założonych zadań.

Teoretycy prawa²⁴, jak i niektórzy przedstawiciele nauki prawa administracyjnego²⁵ zauważali, że miarą poprawności definicji projektującej pojęcie teoretyczne jest przydatność w opisie przedmiotu badanego. W badaniach prawa administracyjnego fundamentalne znaczenie odgrywa zdefiniowanie pojęcia „zadanie”. Co wydaje się interesujące, może być ono precyzowane (w podmiotowym sensie ich pewnego zbioru), jako zadania rzeczywiście wykonywane, jako zadania modelowe, swoiste dla państwa, i w końcu jako zadania wyznaczone obowiązującym prawem²⁶. Warto w tym miejscu odnieść się do przedstawionej przez Z. Cieślaka koncepcji rozróżnienia „celu” i „zadania”²⁷. W opinii tego autora „relacja znaczeniowa «celu» i «zadania» sprowadza się do relacji «tego co ma być osiągnięte w przyszłości» do «tego co ma być

²⁴ Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 16.

²⁵ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966/6, s. 88.

²⁶ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 15–18.

²⁷ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2000, s. 92 i n. Zdaniem autora, są to nieliczne pojęcia nauki prawa administracyjnego, które można „[...] w pełni określić poprzez bezpośrednie odniesienie do osadzonych w prawie wartości” – *ibidem*, s. 93.

realizowane teraz»²⁸. Podobnie w opinii Z. Ziemińskiego, „zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Zadanie ma polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do celu podstawowego”²⁹.

Pojęcie „celu publicznego” może być z kolei określane na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez wskazanie wyłącznie abstrakcyjnie ujmowanej wartości, mieszczącej się w kategorii dobra wspólnego. Po drugie zaś, jako wskazanie „stanu docelowego”, inaczej ujmując – przyszłej, pożądanej ze względu na dobro wspólne, realnej sytuacji, której osiągnięcie będzie równoznaczne z urzeczywistnieniem określonej wartości mieszczącej się w kategorii dobra wspólnego³⁰.

Można w tym miejscu posłużyć się przykładami określonych polityk publicznych i odnieść je do przedstawianych norm pojęciowych. I tak np. zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.k.k. ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Z powyższego wywieść można, iż podstawowym celem regulacji antymonopolowej jest dążenie do osiągnięcia dobra konsumentów³¹. Z kolei treść ustawy – Prawo energetyczne, określając cele polityki energetycznej, posługuje się w bezpośredni sposób tą drugą metodą poprzez wskazanie cząstkowych „stanów docelowych”, jakie należy osiągnąć. Jak się wydaje, nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie postawił przed organami realizującymi poszczególne konstrukcje prawne u.p.e. również innego celu publicznego, który można ująć w tym pierwszym znaczeniu. Jak się wydaje, celem publicznym traktowanym w kategorii dobra wspólnego jest dążenie do osiągnięcia dobra konsumentów (kategoria dobra wspólnego). W naszym przekonaniu jest to cel zbieżny z istnieniem ustawodawstwa antymonopolowego. Widać w tym przypadku zbieżność celów metod regulacyjnych o charakterze prokonkurencyjnym (bo na realizację tego typu instrumentów jest nastawione przede wszystkim u.p.e.) z instrumentami właściwymi dla prawa ochrony konkurencji, zawartymi w u.o.k.k.

²⁸ *Ibidem*, s. 93.

²⁹ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji państwa*, PiP 1987/12, s. 18–19. Z. Cieślak podkreśla w dalszej części swojego wywodu, że „[...] cel to skonkretyzowana czasowo ocena projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości ustawodawcy, a zadanie – to skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, przedmiotu faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości ustawodawcy” – por. Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 93.

³⁰ Por. m.in. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 126.

³¹ Por. szerzej w tym zakresie: R. Stankiewicz, *Kilka uwag o normatywnym kształcie administracyjnoprawnego modelu ochrony konkurencji w Polsce*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 751 i n.

W związku z uwagami przedstawionymi powyżej wskazać można, iż osiągnięcie celu publicznego związane jest z realizacją częściowych (w samym zamierzeniu) zadań publicznych (lub zadania publicznego). Nie sposób pominąć w tym miejscu istotnego spostrzeżenia, iż istota celów publicznych, jak również oparta na nich istota wypełniających je zadań publicznych (a właściwie sposób ich konstruowania) jest zmienna w czasie – „[...] zależy od określonego kontekstu prawnego, politycznego, społecznego, przyjmowanego systemu wartości”³². Znamienne staje się również, iż wypełnianie pojęć celów publicznych i zadań publicznych powinno być ściśle powiązane z rozumieniem interesu publicznego³³.

Zauważalne jest, że metoda realizacji celów publicznych przy pomocy zadań publicznych przybiera rozmaity charakter. Treść poszczególnych „celów publicznych” jest następnie realizowana przy pomocy określonych „zadań publicznych”, odrębnie dla każdego z wcześniej określonych celów. Wskazać należy wyraźnie przy tym, że zadania publiczne mające wspierać realizację celów publicznych są „instrumentalizowane” w rozmaitych aktach normatywnych, również takich, które nie obejmują w wyłączny sposób obszaru energetyki. Znajdują się więc zarówno w treści ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (wzrost konkurencyjności gospodarki), jak również ustawodawstwie dotyczącym ochrony środowiska (ochrona środowiska). I tak np. cel związany z realizacją wzrostu konkurencyjności rynku jest realizowany poprzez klasyczne instrumenty prawa konkurencji zawarte w u.o.k.k. (zakaz praktyk ograniczających konkurencję³⁴ oraz kontrolę koncentracji przedsiębiorców³⁵).

Należy jednak przyznać, że ustawodawca opisuje czasem zadania publiczne wyłącznie przez cel, którego osiągnięcie wyznacza podmiotowi publicznemu. I tak np. dzieje się w części celów polityki energetycznej (przede wszystkim w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego czy też efektywności energetycznej) kształtowanych treścią ustawy – Prawo energetyczne, co wpływa równocześnie na strukturę dokumentu zwanego „Polityką energetyczną państwa”.

Z kolei pojęcia „metody” oraz „instrumenty” działania administracji nie należą do podstawowych pojęć prawa administracyjnego i w doktrynie są rzadko definiowane. Za interesujące i słuszne wydaje się wskazanie

³² Por. szerzej M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 95 i n.

³³ Por. w tym zakresie E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

³⁴ Por. art. 6 oraz art. 9 u.o.k.k.

³⁵ Por. art. 13 i n. u.o.k.k.

przez J. Langa, że metodą działania administracji jest swoiste preferowanie wyboru prawnych form działania administracji w realizacji założonych celów³⁶. Wskazać można, iż pod pojęciem „metod działania administracji” należy uważać abstrakcyjnie ujęty, powtarzalny i względnie określony sposób zachowania (zespół zachowań konwencjonalnych lub faktycznych) obserwowany, wyobraźalny lub też pożądaný (tj. oczekiwany, polecany albo ustanawiany jako obowiązujący) i obliczony na realizację zadania publicznego. W proponowanej definicji widać wyraźnie kilka elementów precyzujących to pojęcie. Po pierwsze, poszczególne metody działania wyróżniają się, wskazując specyficzne cechy owej działalności. Po drugie, istota każdej metody tkwi w określeniu celowości, a więc ukierunkowania na realizację określonej wartości. Po trzecie zaś, omawiane pojęcie stosuje się do opisu administracji istniejącej lub projektowania administracji przyszłej, idealnej.

526 Poprzeć należy pogląd J. Zimmermanna, że metody działania administracji są wyznaczane nie tylko przez prawo, ale również w dużej części wynikają z praktyki administracyjnej³⁷. Nadal znamienny jest więc głos podjęty w dyskusji T. Rabskiej, która wskazywała, że metoda działania administracji „stanowi swoisty pomost pomiędzy czynnościami prawnymi i faktycznymi, wiążąc je w jednolity łańcuch działań”³⁸. Jak się wydaje, owo celowe powiązanie ze sobą dwóch wskazanych powyżej elementów stanowi jedną z najistotniejszych cech definicyjnych tego pojęcia. Warto również w tym miejscu zauważyć, że opis metod działania administracji jest z konieczności uwarunkowany jej rozumieniem: może chodzić o rzeczywiste działania konkretnych osób albo o działania „powinne”³⁹. Wszystkie one powinny być jednak normowane przepisami prawa.

Z kolei, doktryna prawa administracyjnego wydaje się uznawać przydatność pojęcia „instrumenty działania administracji” dopiero wówczas, gdy dostrzeżę w administracji gwaranta faktycznej realizacji uprawnień administrowanych. Wśród instrumentów tych można wskazywać zarówno instrumenty władcze, jak i instrumenty niewładcze⁴⁰.

Istotny z punktu widzenia prezentowanego zagadnienia jest pogląd wyrażony przez T. Rabską, iż przy określaniu instrumentów wykorzy-

³⁶ J. Lang, *O podstawowych metodach działania administracji i potrzebie wyodrębnienia metody współdziałania administracji ze społeczeństwem*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1985/143, s. 151 i n.

³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 334.

³⁸ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1998, s. 151.

³⁹ T. Skoczny, *Zagadnienia teorii metod i form działalności administracji*, „Studia Prawnicze” 1982/3–4, s. 186.

⁴⁰ O instrumentach władczych i niewładczych por. szerzej A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, s. 28.

stywanych przez administrację w określonym obszarze regulacji chodzi o dostosowanie działań władz publicznych do sposobu oraz zakresu niezbędnego wkraczania państwa w stosunki gospodarcze z jednej strony, z drugiej zaś o dostosowanie działań do właściwości tych stosunków i aktualnych wymogów funkcjonowania rynku⁴¹.

4. Modelowa polityka publiczna powinna stanowić swoisty punkt odniesienia dla postulatów *de lege ferenda* dotyczących tworzenia norm prawa administracyjnego. Na podstawie przyjętych zapisów konkretnej polityki publicznej powinno się kształtować jednocześnie poszczególne instrumenty prawnej ingerencji w obszar określonej sfery życia gospodarczego czy też społecznego oraz określać charakter instrumentów temu służących. Normy prawa materialnego, jak również w określonym zakresie normy ustrojowe i proceduralne powinny być tak konstruowane, aby stać się skutecznym narzędziem urzeczywistniania tejże polityki. Jak się wydaje, rolą polityki publicznej powinna być również pomoc w wykładni poszczególnych instrumentów zapisanych w treści ustaw prawa administracyjnego oraz aktów podustawowych w trakcie ich realizacji. Ustalenia zawarte w założeniach polityki publicznej będą stanowić kryterium prawidłowości stosowanych przez dany organ administracji publicznej środków prawnych. Kryterium to będzie szczególnie aktualne w tych wszystkich przypadkach, w których organowi będą przysługiwać – w świetle przepisów ustawowych – tzw. „luzy decyzyjne”.

527

5. Brak wątpliwości co do tego, że powinna istnieć potrzeba kształtowania określonej polityki publicznej w oparciu o wypracowane w doktrynie prawa administracyjnego i nauce administracji trwałe konstrukcje teoretyczne, pozwalające w jednolity, swoisty sposób dokonywać próby „normatywnego opisu” określonych instytucji prawnych, związanych z kreacją polityki publicznej. Treść dokumentu stanowiącego politykę publiczną traktować należy jako zbiór wytycznych opisujących instrumenty umożliwiające prawną ingerencję w kształt i funkcjonowanie określonego obszaru życia społecznego lub gospodarczego. Znamienne jest to, iż w trakcie tworzenia norm o charakterze administracyjnoprawnym potrzeba systemowego powiązania rzeczywistości działania administracji z określonymi ideami, przed wypełnianiem których stoi administracja. Przyjęcie takiego założenia będzie stanowić świadome ujmowanie w istniejące wiarygodne i przewidywalne ramy mechanizmów służących osiągnięciu założeń danej polityki publicznej.

⁴¹ T. Rabska, *Działania administracji publicznej w świetle współczesnej koncepcji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 28 i 29.