

ZBIGNIEW LEOŃSKI

## POLITYKA ADMINISTRACYJNA

(próba określenia)

### I. POTRZEBA WYODRĘBNIENIA POLITYKI ADMINISTRACYJNEJ

Literatura na temat polityki administracyjnej jako odrębnej dyscypliny jest bardzo skromna. Dotyczy to nie tylko literatury polskiej, ale również literatury zachodniej. Gdy chodzi o tę ostatnią, to np. z zakresu nauki administracji w literaturze francuskiej<sup>1</sup> czy włoskiej<sup>2</sup> pojawiają się ogólne rozważania na temat wzajemnej relacji między administracją a polityką, w literaturze austriackiej<sup>3</sup> czy zachodniemieckiej<sup>4</sup> uwagi dotyczące pojęcia polityki administracyjnej. W literaturze polskiej obserwujemy już pierwsze próby jej ujęcia<sup>5</sup>.

Zachodzą wszakże różnice zdań na temat, czy polityka administracyjna ma stanowić przedmiot odrębnych dociekań. Istnieją poglądy, według których celowe i korzystne jest uprawianie polityki administracyjnej jako osobnej wiedzy<sup>6</sup>, choć są przeciwnicy tego poglądu, którzy albo wskazują na trudności wyodrębnienia jej jako osobnej wie-

<sup>1</sup> Por. np. B. Gournay, *Introduction a la science administrative*, Paris 1966, zwłaszcza C. V. lub M. Lesage, *Le milieu politique*, w: *Traité de science administrative*, Paris 1966, s. 165 i n.

<sup>2</sup> Por. np. F. C. Mosher, S. Cimmino, *Elementi di scienza della' amministrazione*, Milano 1959, s. 114 i n.

<sup>3</sup> Por. np. W. Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1954, s. 54-55.

<sup>4</sup> Por. np. H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin 1949, s. 16-17.

<sup>5</sup> Por. w szczególności J. Jeżewski, *Uwagi o autonomii nauki o polityce administracyjnej*, *Praktyka i Teoria Administracji*, 1968, s. 2, s. 19 i n.; J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 314-318; J. Wołoch, *Cele i założenia polityki administracyjnej w świetle tez V Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*, *Praktyka i Teoria Administracji*, 1968, z. 1, s. 95 i n.

<sup>6</sup> Wskazuje na to np. cyt. wyżej J. Jeżewski, op. cit., s. 20, który pisze, iż „wraz z rozwojem administracji i prawa administracyjnego w państwach socjalistycznych zjawisko polityki administracyjnej nabiera wagi i rodzi się potrzeba, aby wyrazić go w sposób odrębny i pełniejszy”. Podobnie J. Wołoch, op. cit., s. 95 - 96, uzasadnia potrzebę wyodrębnienia polityki administracyjnej, wskazując już innymi względami, przede wszystkim klasowo-społecznymi.

dzy, w szczególności widząc między nią a nauką administracji nierozdzielny związek<sup>7</sup>, albo traktują ją jako umiejętność praktyczną (sztukę), a nie jako dyscyplinę naukową<sup>8</sup>.

O potrzebie wyodrębnienia nowej dyscypliny powinny decydować nie spekulacje poszczególnych naukowców, ale zapotrzebowanie społeczne na daną dyscyplinę wiedzy. Wydaje się, że w państwie socjalistycznym zapotrzebowanie takie w pełni istnieje.

Politykę administracyjną uprawia się bodaj w każdym państwie współczesnym, chodzi jednak o to, by nie uprawiać jej żywiołowo, lecz na podstawie określonego zasobu wiedzy. Wówczas korzyści z tak uprawianej polityki będą większe, gdyż pozwoli to na prowadzenie jej w sposób planowy i uporządkowany, a przede wszystkim jej efekty praktyczne będą większe. Tak więc, obok względów poznawczych i dydaktycznych również potrzeby praktyki przemawiają za uprawianiem polityki administracyjnej jako osobnej wiedzy.

## II. POLITYKA ADMINISTRACYJNA A INNE DYSCYPLINY WIEDZY O POLITYCE

Polityka dotyczy różnych sfer aktywności państwa. Dlatego w ramach ogólnej polityki państw możemy wyodrębnić poszczególne jej działy czy gałęzie, z których pewne odnoszą się do administracji państwowej.

Z uwagi na przedmiot zainteresowań wyodrębnia się np. politykę kulturalną państwa, która polega na zorganizowanej działalności, mającej na celu upowszechnienie określonych dzieł sztuki. Z uwagi na treść polityki mówimy dalej o polityce ekonomicznej lub gospodarczej, która polega na określaniu celów gospodarczych i środków oraz metod działania zmierzających do ich osiągnięcia w oparciu o zasady racjonalnej gospodarki. Mówi się dalej o polityce społecznej lub socjalnej, która zmierza do poprawy położenia klas pracujących itd. W ramach tych zasadniczych grup polityki państwa wyodrębnia się jeszcze poszczególne działy, czy szczegółowe polityki, jak np. politykę inwestycyjną czy finansową w ramach polityki gospodarczej, politykę mieszkaniową

<sup>7</sup> Tak np. J. S. Langorod, *Instytucje prawa administracyjnego*, t. I, Kraków 1948, s. 130, pisał: „Niektórzy autorzy usiłują wyodrębnić [...] politykę administracyjną z ram nauki administracji jako dyscyplinę samodzielną, co jest uzasadnione metodologicznie, ale wydaje się nieosiągalne w praktyce ze względu na zażebianie się tych punktów widzenia”.

<sup>8</sup> Tak np. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, t. I, Wrocław 1948, s. 1, pisze: „Polityka administracyjna jest umiejętnością praktyczną, gdy jest traktowana w sposób naukowy, wtedy tworzy albo odrębną naukę, albo — jak chcą niektórzy — stanowi część nauki administracji”.

czy politykę w zakresie ochrony zdrowia w ramach polityki socjalnej itd.<sup>9</sup>

Z innego punktu widzenia wyodrębniamy politykę wewnętrzną państwa (dotyczy ona stosunków między klasami, warstwami itd. w danym państwie) i politykę zagraniczną (dotyczy ona stosunków między różnymi państwami czy klasami, warstwami społecznymi narodów różnych państw). Jak w ramach tych podziałów przedstawia się polityka administracyjna?

Otóż polityka administracyjna należałaby do sfery polityki wewnętrznej państwa. Momentem wyróżniającym ją od innych polityk w ramach polityki wewnętrznej byłby podmiot ją realizujący, administracja państwowa<sup>10</sup>. Nie zakres zainteresowań świadczyłby więc o wyodrębnieniu polityki administracyjnej, lecz podmioty ją realizujące, tj. te jednostki organizacyjne państwa, które w danym państwie traktuje się jako organy administrujące. Skoro podstawą wyodrębnienia polityki administracyjnej były podmioty ją realizujące, a nie jej przedmiot, przeto zakres jej zainteresowań łączyłby się z treścią działań polityki wewnętrznej uprzednio wyodrębnionych, a więc polityki gospodarczej, socjalnej, kulturalnej czy polityk bardziej szczegółowych, takich jak polityka mieszkaniowa, inwestycyjna, oświatowa itd. Wszakże przedmiotem zainteresowania polityki administracyjnej byłyby tylko te sfery polityki gospodarczej, socjalnej itp., które są bezpośrednio podejmowane przez organy administracji państwa, a wyłączone te działy polityki wewnętrznej, którymi zajmują się inne niż państwowe podmioty. Okazuje się bowiem, że podmiotami realizującymi poszczególne działy polityki są różne podmioty, np. politykę socjalną państwa realizują związki zawodowe, politykę gospodarczą podmioty spółdzielcze itd. Zatem między polityką administracyjną a innymi działami wewnętrznej polityki państwa mogą i występują zazębiające się pola badawcze, tzn. że polityka administracyjna interesuje się również dziedzinami polityki gospodarczej, socjalnej, kulturalnej itp. o tyle, o ile realizuje je administracja państwowa.

Drugą cechą wyodrębniającą politykę administracyjną z ogólnej polityki wewnętrznej państwa są środki, za pomocą których realizuje się politykę administracyjną. Jak wiemy, politykę administracyjną mogą realizować określone podmioty — aparat administracyjny państwa. Wynika z tego dalsza konsekwencja: podmioty

<sup>9</sup> Por. też W. Łączkowski, *Polityka finansowa PRL*. Poznań 1970, s. 5 i n.

<sup>10</sup> J. Wołoch, op. cit., s. 99 - 101, zalicza politykę administracyjną do wewnętrznej polityki państwa, z tym że zakres polityki wewnętrznej jest szerszy, gdyż obejmuje cele i zadania wszystkich podmiotów polityki. Politykę administracyjną realizuje „właśnie administracja państwowa oraz odpowiednie siły społeczne wciągane przez tę administrację do współdziałania w ramach socjalistycznego ustroju prawnopolitycznego”.

administracji państwowej korzystają przy realizacji celów polityki administracyjnej ze specyficznych metod i form zastrzeżonych przez obowiązujący system prawa dla organów administracji państwowej, a więc np. w ramach tzw. stosunku administracyjnego rozstrzygają jednostronnie o prawach i obowiązkach innych podmiotów, stosują przymus państwowy — egzekucję administracyjną dla wymuszenia wydawanych przez siebie nakazów i zakazów itp. O poszczególnych prawnych formach i środkach realizacji celów polityki administracyjnej przez organy administracji państwowej traktuje już prawo administracyjne.

### III. ELEMENTY POLITYKI ADMINISTRACYJNEJ

Na politykę administracyjną składa się szereg elementów. Po pierwsze, polityka administracyjna to określony zazwyczaj długofalowo, program działania dla administracji państwowej. Program ten zakłada realizację określonych celów, za pomocą prawnych i pozaprawnych środków, jakimi dysponuje administracja. Po wtóre, istotnym elementem polityki administracyjnej jest ocena (weryfikacja, wartościowanie) zarówno ustalonego programu, jak i środków służących do jego realizacji.

Co się tyczy pierwszego elementu polityki administracyjnej, tj. ustalania programu działania dla administracji i środków realizacji tego programu, to nie może być tu dowolności.

Po pierwsze, program ten musi uwzględniać ogólne założenie, na których oparta jest polityka państwowa, uprawiana w sposób naukowy. Jak pisze A. Łopatka: „Państwo formułuje cele, które chce osiągnąć oraz poszukując środków i dróg ich realizacji, aczkolwiek jest suwerenne, nie może postępować dowolnie. Jest ono ograniczone nie tylko działaniem praw przyrody i życia społecznego, nie tylko możliwościami technicznymi i materialnymi, którymi w danym czasie dysponuje, ale także układem sił klasowych wewnątrz państwa, układem interesów narodowych, jak i innymi czynnikami. Jest również ograniczone często przeciwnymi dążeniami innych państw i organizacji państw. Czynniki te w istotny sposób decydują o tym, jakie cele może sobie państwo wyznaczyć oraz o tym, w jakim zakresie w danej dziedzinie jest ono w stanie osiągnąć wytyczone cele”<sup>11</sup>. Wskazania te mają również zastosowanie w zakresie programów i środków ich realizacji ustalonych dla administracji państwowej.

Po wtóre, ustalając program dla administracji, należy się liczyć z możliwościami aparatu administracyjnego. Chodzi o to, iż to, w jakim

<sup>11</sup> A. Łopatka, *Polityka i politykologia*, Życie Szkoły Wyższej 1970, nr 12, 3. 14 - 15.

stopniu programy ustalone w ramach polityki administracyjnej będą realizowane, decydują w poważnym stopniu faktyczne — także w jakimś stopniu i prawne — możliwości działania aparatu administracji państwowej. Innymi słowy, ustalając cele i zadania do realizacji przez aparat administracji państwowej, trzeba badać i realnie oceniać, czy ten aparat posiada odpowiednie kadry do zrealizowania danego programu, czy posiada odpowiednie środki techniczne, finansowe, czy system obowiązującego administrację prawa pozwala na realizację programu.

Po trzecie, ustalając programy i cele w ramach polityki administracyjnej, trzeba mieć zawsze na oku cele, jakim służy państwo socjalistyczne i jego administracja. Celem najważniejszym jest dążenie do rozwoju społeczeństwa socjalistycznego i jego dobro. Biorąc to jako główną dyrektywę docelową słusznie pisze J. Starościak: „Stąd też zarówno cele, jak i metody muszą nie tylko zaspokajać potrzeby dnia dzisiejszego, ale i wybiegać w przyszłość. Można powiedzieć, że działalność administracji musi w pewnej mierze wyprzedzać dzisiejszy rozwój społeczny”<sup>12</sup>.

Z powyższym zagadnieniem wiąże się jeszcze jedno wskazanie dla ustalenia celów polityki administracyjnej. Programy i środki ustalone w ramach polityki administracyjnej muszą się liczyć z podmiotami, na które oddziałuje administracja państwowa, realizując politykę administracyjną z podmiotami „administrowanymi”. Chodzi tu o cały splot różnorodnych zagadnień uwzględnianych w różnym stopniu na poszczególnych odcinkach polityki administracyjnej, a więc poziom kultury społeczeństwa, poziom dyscypliny społecznej, świadomości prawnej itp., a nadto w ramach poszczególnych działów polityki administracyjnej jeszcze inne czynniki (np. w ramach polityki rolnej — przywiązanie rolnika do ziemi, w ramach polityki wyznaniowej — układ wyznań religijnych, w ramach polityki w zakresie zdrowia — właśnie stan zdrowotny i sanitarny ludności itd.).

Wreszcie wskazaniem, aktualnym zresztą dla innych rodzajów polityki<sup>13</sup>, jest to, by cele i programy dla administracji miały charakter względnie trwałe czy długofalowe. Ciągłe bowiem zmiany koncepcji programów działania dla administracji znacznie utrudniają, a niekiedy przynoszą szkody dla jej działalności. Oczywiście nie oznacza to niezmienności programów (o czym będzie mowa niżej przy omawianiu problemu ich oceny i weryfikacji), lecz o względną ich stabilność i dążenie do dalekowzroczności działania.

Celów polityki administracyjnej (programów itp.) nie określa jednak sama administracja, co najwyżej konkretyzuje je i dostosowuje odpowiednie środki do realizacji tych celów, te zaś oraz program działania

<sup>12</sup> J. Starościak, op. cit., s. 315.

<sup>13</sup> Por. W. Łączkowski, op. cit., s. 16 i n.

są z reguły ustalone poza aparatem administracji państwowej. W warunkach państwa socjalistycznego program i cele działania administracji ustala przede wszystkim partia robotnicza i sojusznicze partie polityczne, ewentualnie inne organizacje. Jak pisze A. Łopatka „partie polityczne są podmiotami przygotowującymi politykę państwa, walczącymi o treść polityki, bądź decydującymi o niej”<sup>14</sup>. Przy określaniu założeń programowych szczególną rolę odgrywają doktryny polityczno-prawne. Z nich czerpie się inspirację dla ustalania celów i założeń polityki administracyjnej. W warunkach państwa socjalistycznego doktryną, która w tym zakresie odgrywa szczególną rolę, jest marksizm.

Kolejny problem polityki administracyjnej — to sprawa kanałów „docierania” założeń i celów polityki administracyjnej do aparatu administracji państwowej. Otóż drogi docierania do aparatu administracyjnego założeń ustalonych przez partie polityczne są różne.

Dość często jest tak, że programy i cele polityczne są „przetransponowane” na język norm prawnych, tworzących w naszym systemie przez przedstawicielskie organy państwowe — centralne i terenowe organy władzy państwowej. Te zaś jako organy prawodawcze ustalają i wytyczają, w formie przepisów prawnych lub w inny sposób, kierunki działania administracji państwowej. W powyższym przypadku programy i cele działania dla administracji ustalone przez partie polityczne docierają do niej za pośrednictwem organów władzy i głównie poprzez system obowiązującego prawa<sup>15</sup>.

W warunkach państwa socjalistycznego programy polityki administracyjnej docierają do aparatu administracyjnego za pośrednictwem szczególnego rodzaju norm — norm planowania. Z reguły ten sposób docierania do administracji założeń polityki administracyjnej dotyczy sfery gospodarczej, która bardziej jest podatna na planowanie niż inne sfery działania administracji państwowej.

Jest jednak i tak, że administracja państwowa czerpie wprost inspiracje do działania z programów i wytycznych partii politycznych. Dzieje się to albo w ten sposób, że administracja państwowa realizuje pewien program polityczny w dziedzinach, w których nie został on utrwalony przez normy prawne (tj. w sferach, w których brak jest regulacji prawnych), albo wtedy, gdy z uwagi na ogólną treść normy prawnej administracja państwowa jako podstawę do interpretacji normy prawnej bierze wytyczne i programy ustalone przez partie polityczne.

<sup>14</sup> A. Łopatka, op. cit., s. 14.

<sup>15</sup> M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, t. I, Poznań 1949, s. 39, z uwagi właśnie na to, że we współczesnym państwie działalność jego organów jest regulowana przez prawo, uważał z tego względu, iż w gruncie rzeczy mamy tu do czynienia z polityką prawno-administracyjną.

Innym istotnym założeniem polityki administracyjnej jest to, że zarówno program, jak też stosowane metody i środki działania, powinny ulegać ciągłej weryfikacji. Wynika stąd, iż istotnym elementem polityki administracyjnej jest zawsze ocena, czyli wartościowanie<sup>16</sup>. Przy tym ocenie tej podlegają różne elementy: sam program działania, metody i środki realizacji, dalej ocenia się tu, czy określone urządzenia administracyjne (organizacja aparatu, stosowane środki prawne i inne) służą realizacji założonych celów i programów itd.<sup>17</sup>

Aby móc dokonać prawidłowej oceny w tym zakresie, trzeba znać określoną rzeczywistość, badać jak w praktyce przedstawia się prawdziwy obraz działania administracji oraz skutków społecznych jej działania itd. W przeciwnym przypadku ocena taka nie będzie obiektywna, a wyciągane wnioski wadliwe. Innymi słowy: jeśli chcemy oprzeć politykę administracyjną na podstawach obiektywnych, musimy ją łączyć z wiedzą rzeczywistej administracji, posiadać wierny opis tej rzeczywistości. Stąd właściwą politykę administracyjną uprawiać możemy na podstawie wiedzy o administracji rzeczywistej. Dlatego też w rozważaniach teoretycznych łączy się politykę administracyjną z nauką administracji lub też traktuje się ją nawet jako część składową nauki administracji. Niekiedy też łączy się ją z badaniami typu socjologicznego w administracji, z badaniami empirycznymi prawa administracyjnego itp.

Przeprowadzane w ramach polityki administracyjnej wartościowanie istniejących urzędzeń z zamierzeniami, celami i programami zmusza do refleksji na temat zamierzeń osiągniętych wyników. To z kolei daje podstawę do wyciągania dwojakiego rodzaju wniosków i stawiania postulatów: 1) ewentualnego weryfikowania celów i programów ustalanych dla danych działów administracji w ramach stosowanej polityki lub 2) wskazywania dróg rozwiązań w zakresie stosowanych metod i środków działania do osiągnięcia zamierzonego celu.

Co się tyczy wniosków i postulatów pierwszego typu, tj. zmierzających do weryfikacji celów i programów stawianych przed administracją, wprawdzie tej weryfikacji dokonuje również administracja w ramach wykonywania zadań wynikających z ustalonych dla niej celów i programów, nie może już ona sama korygować tych celów i programów. Dzieje się to dlatego, iż — jak już wiemy — ustalenie tych celów i programów odbywa się poza administracją. Zatem sama administracja może tu

<sup>16</sup> J. Jeżewski, op. cit., s. 21, pisze w tym zakresie: „[...] ogólne cele działania administracji formułuje się, wartościuje i weryfikuje poza strukturą administracji. Natomiast wartościowanie programu działania z punktu widzenia tych celów dokonuje się w obrębie struktury administracyjnej, a więc w fazie realizacji polityki administracyjnej”.

<sup>17</sup> Co się tyczy kryteriów ocen działania w ramach polityki administracyjnej, możliwości tu są różne. Por. bliżej w tym zakresie W. Antonioli, op. cit., s. 54 - 55 oraz H. Peters, op. cit., s. 16.

tylko składać postulaty do tych organów, które cele i programy działania dla administracji ustalają. Skoro te programy i te cele działania dla administracji państwowej bardzo często są formułowane w formie prawa, przeto wysuwane postulaty dotyczące korygowania celów i programów działania dla administracji przybierają postać wniosków *de lege ferenda*.

Drugi typ wniosków wysuwanych w trakcie weryfikacji programów i celów ustalanych dla administracji podczas ich wykonywania dotyczy już samego działania administracji. Są to wnioski dotyczące zmiany stosowanych metod i środków, jeśli te dotychczas stosowane nie prowadziły do celu lub nienależytego wykonywania zamierzonych celów. Po prostu mamy tu do czynienia z wnioskami, które zmierzają do usprawnienia administracji przez nią samą, wnioskami opartymi na analizie stwierdzonych braków i niedociągnięć w trakcie realizacji założonego programu.

Etap działania polegający na weryfikowaniu celów i programów z rzeczywistością oraz na wyciąganiu wniosków zmierzających do zmiany programu, metod i środków działania ma charakter praktyczny. Wyciąganie właściwych wniosków zależy w dużym stopniu od umiejętności osoby, która te wnioski wyciąga, jej doświadczenia życiowego itp., a nie tylko od posiadanej wiedzy. To nadaje polityce administracyjnej także charakter umiejętności — sztuki. Jednocześnie widać tu bliski związek polityki administracyjnej z rozwijającą się w ostatnich latach nową, bardziej ogólną wiedzą — socjotechniką, swoistą „inżynierią społeczną”<sup>18</sup>.

#### IV. ZAMIAST PODSUMOWANIA

Rozważania powyższe należałoby zakończyć jakąś ogólną refleksją dotyczącą charakteru polityki administracyjnej. Otóż wydaje się, iż przy dzisiejszym stanie wiedzy na interesujący nas temat jeszcze za wcześnie na formułowanie ostatecznych wniosków określających istotę polityki administracyjnej. Rozważania powyższe, będąc jednocześnie pewnym podsumowaniem wypowiedzi na temat polityki administracyjnej, miały na celu raczej ustalenie punktu wyjściowego do dyskusji na powyższy temat, niż danie jakiejś gotowej, trwałej definicji.

<sup>18</sup> Por. w tym zakresie zwłaszcza A. Podgórecki, *Zasady socjotechniki*, Warszawa 1966 oraz J. Szczepański, *Socjologia — socjotechnika — prawo — administracja*, Państwo i Prawo, 1971, z. 3 - 4, s. 433 i n.



## LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE

## Résumé

Le niveau des connaissances sur la politique administrative est de nos jours très modeste. C'est pourquoi il est trop tôt pour formuler des conclusions finales sur l'essence de cette discipline. Le but de Particle est de résumer les opinions sur la politique administrative dans le but d'établir un point de départ pour la discussion sur ce thème.

Dans un pays socialiste, différents motifs justifient la distinction de la politique administrative en tant que discipline à part entière. Avant tout l'exercice de la politique administrative d'une façon scientifique permet de l'exercer avec méthode et en planifiant ses actions, ce qui améliore ses résultats pratiques.

On peut considérer la politique administrative comme un genre de politique intérieure de l'état. Elle se distingue des autres genres de politiques entrant dans la composition de la politique intérieure par le sujet qui la réalise (organe d'administration d'état) ainsi que par les méthodes et les moyens spécifiques de sa réalisation dont l'exclusivité appartient aux organes d'administration de l'état.

Le concept de politique administrative se compose de nombreux éléments. C'est avant tout l'élaboration d'un programme d'activité pour l'administration et la suggestions des formes de sa réalisation. Dans un pays socialiste ce programme est élaboré hors de la structure administrative, principalement par le parti ouvrier et les partis de coalition. Les canaux par lesquels arrivent les principes de la politique administrative sont divers. Le plus souvent ils sont transposés dans le langage des normes juridiques par les organes représentatifs de l'état. Souvent aussi ils aboutissent à l'administration sous forme d'actes de planification. Enfin dans certaines situations les inspirations à l'action résultent directement des programmes et des directives de partis politiques.

L'élément suivant de la politique administrative est l'appréciation des connitions existantes avec les intentions, les buts et les programmes. On peut juger le programme seul, les moyens d'action, les méthodes de réalisation du programme, d'où divers critères d'appréciation. Cette appréciation sert à tirer des conclusions et des postulats de deux sortes: des postulats tendant à vérifier les buts et les programmes concernant l'administration et des postulats tendant à montrer de nouvelles solutions possibles. Lorsque le programme d'action de l'administration est formulé sous forme de prescription juridique, les conclusions peuvent posséder le caractère de conclusions de lege ferenda. L'étape, dans cette action, consistant à vérifier les buts et les programmes ainsi qu'à tirer les conclusions et rétablissement de postulats, possède un caractère pratique. Ce qui fait de la politique administrative une sorte d'habileté, d'art.