

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**Część ogólna i ustrojowe
prawo administracyjne**

redakcja naukowa
Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak, Monika Augustyniak

Monika Augustyniak, Leszek Bielecki, Jarosław Czerw
Piotr Ruczkowski, Kamil Sikora, Jerzy Stelmasiak
Piotr Adam Tusiński, Paweł Marek Woroniecki
Marian Zdyb, Agnieszka Żywicka

SERIA AKADEMICKA

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**Część ogólna i ustrojowe
prawo administracyjne**

redakcja naukowa

Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak, Monika Augustyniak

Monika Augustyniak, Leszek Bielecki, Jarosław Czerw
Piotr Ruczkowski, Kamil Sikora, Jerzy Stelmasiak
Piotr Adam Tusiński, Paweł Marek Woroniecki
Marian Zdyb, Agnieszka Żywicka

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 1 kwietnia 2025 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki

Wydawca

Izabella Mańska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Monika Augustyniak: rozdział X

Leszek Bielecki: rozdział IV; rozdział VI pkt 1–6; rozdział IX pkt 1–4.9 (bez pkt 2.1 i pkt 4.7)

Jarosław Czerw: rozdział VII

Piotr Ruczkowski: rozdział II pkt 1–7; rozdział III; rozdział VIII bez pkt 4.2, pkt 4.3, pkt 4.4

Kamil Sikora: rozdział XI

Jerzy Stelmasiak: rozdział IX pkt. 2.1, pkt 4.7, pkt 5.6, pkt 5.7, pkt 5.11, pkt 5.12

Piotr Adam Tusiński: rozdział V

Paweł Marek Woroniecki: rozdział II pkt 8, pkt 8.1, pkt 8.2; rozdział VIII pkt 4.2, pkt 4.3, pkt 4.4

Marian Zdyb: rozdział I

Agnieszka Żywicka: rozdział VI pkt 7–9; rozdział IX pkt 4.10–5.10 (bez pkt 5.6, pkt 5.7)

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-404-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wprowadzenie.....	17
Rozdział I	
Aksjologiczne podstawy ładu publicznego (administracyjnego)	21
1. Uwagi wstępne	21
2. Poszukiwanie ładu prawnego w sferze prawa administracyjnego i jego aksjologicznych fundamentów.....	22
3. Godność człowieka i dobro wspólne jako podstawy ładu aksjologicznego w sferze prawa administracyjnego.....	29
4. Wybrane zagadnienia realizacji aksjologicznych problemów prawa administracyjnego. Sygnalizacja kwestii podstawowych.....	33
Bibliografia	37
Rozdział II	
Administracja i prawo administracyjne – zagadnienia kluczowe.....	39
1. Pojęcie administracji w ujęciu historycznym i współczesnym.....	39
2. Cechy administracji	44
3. Postacie i funkcje administracji	45
4. Sfery (płaszczyzny) działania administracji.....	47
5. Definicje prawa administracyjnego	48
6. Cechy prawa administracyjnego	51
7. Podziały prawa administracyjnego.....	52
8. Stosunek administracyjnoprawny	54
8.1. Pojęcie, własności i komponenty stosunku administracyjnoprawnego	54
8.2. Zaistnienie i zakończenie stosunków administracyjnoprawnych oraz typy tych stosunków	59
Bibliografia	62

Rozdział III

Źródła prawa administracyjnego	65
1. Pojęcie i cechy źródeł prawa administracyjnego	65
2. Klasyfikacja źródeł prawa	68
3. Źródła powszechnie obowiązującego prawa	71
3.1. Konstytucja RP	71
3.2. Ustawy	73
3.3. Umowy międzynarodowe	74
3.4. Rozporządzenia z mocą ustawy	79
3.5. Rozporządzenia (wykonawcze do ustaw)	80
3.6. Prawo Unii Europejskiej w systemie źródeł prawa administracyjnego...	81
3.6.1. Źródła prawa pierwotnego Unii Europejskiej	87
3.6.2. Źródła prawa wtórnego (pochodnego) Unii Europejskiej	88
4. Źródła prawa wewnętrznego	93
4.1. Uchwały	94
4.2. Zarządzenia	95
5. Normy techniczne, normy planowe, zwyczaj, orzecznictwo sądowe, orzecznictwo administracyjne oraz poglądy doktryny i ich rola w systemie źródeł prawa administracyjnego	96
6. Promulgacja (ogłaszanie) źródeł prawa	97
Bibliografia	102

Rozdział IV

Publiczne prawa podmiotowe	105
1. Publiczne prawa podmiotowe	105
1.1. Uwagi ogólne	105
1.2. Podmioty publicznych praw podmiotowych	109
1.3. Treść publicznych praw podmiotowych	110
2. Pojęcie interesu publicznego (społecznego)	111
3. Władztwo administracyjne	112
4. Uznanie administracyjne	114
5. Pozostałe postacie luzu decyzyjnego	117
5.1. Koncepcje luzu decyzyjnego stosowania prawa	117
Bibliografia	121

Rozdział V

Zasady w systemie prawa administracyjnego	125
1. Pojęcie zasad prawa administracyjnego	125
2. Typologia zasad prawa administracyjnego	126
3. Zasady ogólne ustrojowego prawa administracyjnego	127
3.1. Zasada pomocniczości	128
3.2. Zasada jednolitości (unitarności) państwa	130
3.3. Zasada kompetencyjności	131

3.4. Zasada zespolenia administracyjnego.....	134
3.5. Zasada sprawności (efektywności) działań administracji.....	136
3.6. Zasada kierownictwa	137
3.7. Zasada planowania.....	139
3.8. Zasada kontroli i nadzoru	140
3.9. Zasady wariantowe resortowości – terytorialności.....	142
3.10. Zasady wariantowe kolegalności – jednoosobowości (monokratyczności)	145
3.11. Zasady wariantowe centralizacji – decentralizacji.....	146
3.12. Zasady wariantowe koncentracji – dekoncentracji	149
4. Zasady ogólne materialnego prawa administracyjnego	151
4.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego.....	152
4.2. Wybrane zasady wywodzone przez doktrynę i judykaturę z zasady demokratycznego państwa prawnego	154
4.3. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego określone w Konstytucji RP jako zasady samoistne	155
4.4. Zasady wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone z pozakonstytucyjnych źródeł prawa.....	156
5. Zasady ogólne postępowania administracyjnego.....	157
Bibliografia	159

Rozdział VI

Prawne formy i metody działania administracji	165
1. Pojęcie i podział prawnych form działania administracji.....	165
2. Generalne akty zewnętrzne i wewnętrzne administracji publicznej.....	173
3. Akt administracyjny	177
3.1. Deklaratoryjne i konstytucyjne akty administracyjne	180
3.2. Formalne i nieformalne akty administracyjne	181
3.3. Wewnętrzne i zewnętrzne akty administracyjne.....	181
3.4. Jednostronne i dwustronne akty administracyjne.....	182
3.5. Negatywne i pozytywne akty administracyjne	182
3.6. Nakazujące, kształtujące i ustalające akty administracyjne	183
3.7. Osobiste, rzeczowe i osobisto-rzeczowe akty administracyjne.....	183
3.8. Charakterystyka aktów administracyjnych	184
4. Uгода administracyjna	187
5. Porozumienia administracyjne	193
6. Umowy administracyjne i cywilnoprawne	195
7. Promesy.....	199
8. Partnerstwo publiczno-prywatne	201
9. Działania faktyczne administracji	202
9.1. Czynności materialno-techniczne	204
9.2. Działalność społeczno-organizatorska	205
Bibliografia	205

Rozdział VII

Organ administracji publicznej i inne podmioty administrujące	209
1. Podmioty administrujące a aparat administracyjny.....	209
2. Organy administracji publicznej – pojęcie, cechy i rodzaje.....	211
3. Właściwość a kompetencja.....	213
4. Pojęcie urzędu administracji publicznej	216
5. Zakład publiczny (administracyjny)	219
6. Osoby prawne typu korporacyjnego i zakładowego	220
7. Formy relacji pomiędzy podmiotami administrującymi.....	222
7.1. Kierownictwo.....	222
7.2. Kontrola	222
7.3. Nadzór.....	225
7.4. Współdziałanie	227
7.5. Koordynacja	228
Bibliografia	229

Rozdział VIII

Naczelne i inne centralne organy administracji państwowej (rządowej)	231
1. Uwagi ogólne.....	231
2. Prezydent RP	233
3. Rada Ministrów	235
3.1. Pozycja ustrojowa, struktura i powoływanie Rady Ministrów	235
3.2. Tryb pracy Rady Ministrów.....	237
3.3. Organy wewnętrzne i pomocnicze Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów	238
3.4. Pełnomocnicy rządu oraz reprezentowanie Rady Ministrów.....	239
3.5. Zadania i kompetencje Rady Ministrów.....	240
3.6. Prezes Rady Ministrów, ministrowie i inni członkowie Rady Ministrów	241
3.6.1. Prezes Rady Ministrów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów...	242
3.6.2. Wiceprezes Rady Ministrów	246
3.6.3. Ministrowie i przewodniczący określonych w ustawach komitetów	247
4. Organy centralne (urzędy centralne).....	253
4.1. Ogólna charakterystyka organów centralnych (urzędów centralnych)...	253
4.2. Przykładowe organy centralne (urzędy centralne) nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów	255
4.3. Organy centralne w wybranych działach administracji rządowej.....	257
4.4. Wybrane agencje w układzie administracji centralnej.....	259
Bibliografia	263

Rozdział IX

Terenowe organy administracji rządowej.....	265
1. Wojewoda i inne organy.....	265
1.1. Funkcje i zadania wojewody.....	266
1.2. Struktura urzędu wojewódzkiego.....	269
2. Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów.....	270
2.1. Kontrola realizowana przez wojewodę.....	273
3. Akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę.....	274
4. Administracja zespółona.....	275
4.1. Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.....	275
4.2. Wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej.....	277
4.2.1. Organizacja Inspekcji Handlowej.....	279
4.3. Komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.....	280
4.3.1. Organizacja Państwowej Straży Pożarnej.....	281
4.4. Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa.....	285
4.4.1. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa.....	286
4.4.2. Wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa.....	287
4.5. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny.....	288
4.5.1. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna.....	288
4.6. Wojewódzki inspektor transportu drogowego.....	291
4.6.1. Inspekcja Transportu Drogowego.....	292
4.7. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska.....	296
4.7.1. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska.....	296
4.7.2. Wykonywanie zadań kontrolnych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.....	297
4.8. Komendant wojewódzki Policji.....	298
4.8.1. Organizacja Policji.....	299
4.9. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego.....	302
4.9.1. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.....	302
4.10. Wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.....	308
4.10.1. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.....	308
4.11. Kurator oświaty.....	311
4.12. Wojewódzki konserwator zabytków.....	313
4.12.1. Nadzór konserwatorski.....	314
4.12.2. Organizacja organów ochrony zabytków.....	315
4.13. Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, państwowy powiatowy inspektor sanitarny i państwowy graniczny inspektor sanitarny.....	316
4.13.1. Organizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej.....	317
4.13.2. Uprawnienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej.....	318
5. Administracja niezespółona.....	319

5.1. Terenowe organy administracji wojskowej	319
5.2. Dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego	322
5.3. Organy administracji geologicznej i organy nadzoru górniczego	327
5.3.1. Administracja geologiczna	327
5.3.2. Organy nadzoru górniczego	329
5.4. Dyrektor okręgowego urzędu miar	331
5.4.1. Nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o miarach	332
5.5. Dyrektor okręgowego urzędu probierczego	333
5.6. Terenowe organy administracji rządowej w sprawach gospodarowania wodami	334
5.7. Dyrektor urzędu morskiego	335
5.8. Dyrektor urzędu statystycznego	335
5.9. Dyrektor urzędu żegluga śródlądowej	336
5.10. Graniczny i powiatowy lekarz weterynarii	338
5.11. Komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki dywizjonu Straży Granicznej	340
5.12. Regionalny dyrektor ochrony środowiska	341
Bibliografia	342

Rozdział X

Samorząd terytorialny	343
1. Wprowadzenie	343
2. Samorząd gminny	344
2.1. Zakres działania i zadania gminy	346
2.2. Władze gminy	347
2.2.1. Rada gminy	348
2.2.2. Komisje rady gminy	352
2.2.3. Kluby radnych	353
2.2.4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	353
2.2.5. Jednostki pomocnicze gminy	359
2.3. Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę	360
2.4. Mienie i finanse komunalne	364
2.5. Związki i porozumienia międzygminne	366
2.6. Stowarzyszenia gmin	368
2.7. Związek metropolitalny	369
2.8. Nadzór nad działalnością gminną	371
2.9. Ustrój miasta stołecznego Warszawy	374
3. Samorząd powiatowy	375
3.1. Zakres działania i zadania powiatu	375
3.2. Władze powiatu	377
3.2.1. Rada powiatu	378
3.2.2. Zarząd powiatu	380

3.2.3. Prawa i obowiązki radnych powiatu – wybrane zagadnienia.....	381
3.2.4. Starosta powiatu i skarbnik powiatu	383
3.3. Akty prawa miejscowego stanowione przez powiat	385
3.4. Mienie i finanse powiatu	386
3.5. Związki powiatów i związki powiatowo-gminne oraz stowarzyszenia i porozumienia powiatów	389
3.6. Nadzór nad działalnością powiatu	391
3.7. Miasta na prawach powiatu	395
4. Samorząd województwa	395
4.1. Zakres działania i zadania samorządu województwa.....	395
4.2. Władze samorządu województwa.....	399
4.2.1. Sejmik województwa	400
4.2.2. Zarząd województwa.....	402
4.2.3. Marszałek województwa i skarbnik województwa	403
4.3. Mienie i finanse samorządu województwa.....	404
4.4. Współpraca zagraniczna samorządu województwa.....	406
4.5. Nadzór nad działalnością samorządu województwa	406
4.6. Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa oraz przez wojewodę i organy niezespólonej administracji rządowej	409
Bibliografia	412

Rozdział XI

Pozasądowa kontrola administracji publicznej	415
1. Pojęcie, cechy, funkcje i rodzaje kontroli	415
2. Kontrola zewnętrzna działania administracji publicznej.....	420
2.1. Najwyższa Izba Kontroli	420
2.2. Rzecznik Praw Obywatelskich	426
2.3. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych	431
2.4. Państwowa Inspekcja Pracy.....	436
2.5. Kontrola społeczna.....	441
3. Kontrola wewnętrzna działania administracji publicznej.....	450
3.1. Kontrola instancyjna.....	450
3.2. Kontrola resortowa.....	451
3.3. Kontrola zarządcza.....	452
Bibliografia	454

Skorowidz	457
------------------------	------------

O Autorach	469
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2025 r. poz. 365)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
pr. lot.	– ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 2110 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
u.n.	– ustawa z 12.09.2002 r. o normalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1483)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.n.z.a.a.	– ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.)

u.o.d.o.	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616)
u.p.	– ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
u.PAŻP	– ustawa z 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1272 ze zm.)
u.PIP	– ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190 ze zm.)
u.z.m.	– ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2025 r. poz. 186)

Czasopisma

Annales UMCS	– Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
AUL	– Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica
AUWr.	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UOKiK	– Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dz.Urz. Woj. Doln.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	– Monitor Polski
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego

PS	–	Przegląd Sądowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Naukowego

Inne

AOTMiT	–	Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GUS	–	Główny Urząd Statystyczny
JST	–	jednostka/jednostki samorządu terytorialnego
KAS	–	Krajowa Administracja Skarbowa
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelný Sąd Administracyjny
PAŻP	–	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej
PIP	–	Państwowa Inspekcja Pracy
PKN	–	Polski Komitet Normalizacyjny
PPP	–	partnerstwo publiczno-prywatne
RIO	–	Regionalna Izba Obrachunkowa
RM	–	Rada Ministrów
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
ULC	–	Urząd Lotnictwa Cywilnego
UODO	–	Urząd Ochrony Danych Osobowych
UOKiK	–	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Pierwsze wydanie opracowania *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne* stanowi omówienie problematyki teorii prawa administracyjnego, tj. podstawowych pojęć, zasad i instytucji tej gałęzi prawa, oraz analizę przepisów ustrojowego prawa administracyjnego.

Prawo administracyjne jest gałęzią prawa o najszerszym zakresie przedmiotowym regulacji i jest ujęte w aktach prawnych o różnym charakterze, wśród których szczególną rolę odgrywa prawo partykularne (miejscowe, lokalne), w tym akty prawa miejscowego oraz akty niewymienione w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa. Biorąc powyższe pod uwagę, konieczne było skupienie się w niniejszym opracowaniu tylko na wybranych, węzłowych regulacjach prawnych.

Należy zauważyć, że administracja jest złożonym zjawiskiem społecznym i jako taka jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Administracją i procesem administrowania zajmuje się nie tylko nauka prawa, lecz także socjologia, w tym socjologia organizacji, psychologia, nauki o polityce, nauki o zarządzaniu, ekonomia, prakseologia, etyka itd. Wśród nauk, które za przedmiot mają wyłącznie administrację i zachodzące w niej procesy, wymienia się naukę prawa administracyjnego, naukę administracji oraz naukę polityki administracyjnej¹. Wszystkie one tworzą tzw. triadę nauk administracyjnych i posługują się różnymi metodami badawczymi.

Nauka prawa administracyjnego analizuje przepisy prawne tej gałęzi prawa, posługując się głównie metodą dogmatyczną, ale także historyczną oraz prawnoporównawczą. Jej zadaniem jest przede wszystkim egzegeza tekstu prawnego polegająca na odkodowywaniu norm prawnych z przepisów przy wykorzystaniu zróżnicowanych reguł interpretacyjnych oraz poszukiwanie związków i zależności między tymi normami. Nauka prawa administracyjnego nie bada w zasadzie procesu administrowania, czyli administracji funkcjonującej w czasie (administracji rzeczywistej). Tym zajmuje się

¹ F. Stier-Somlo, *Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft*, „Verwaltungsarchiv” 1917/XXV, za: Z. Leon-
ski, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 5; A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin 1927,
s. 85–86; A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 75–58.

bowiem nauka administracji², która należy do nauk społecznych i ma za przedmiot administrację rzeczywistą oraz zachodzące w niej procesy (planowania, decydowania, koordynowania, współdziałania, nadzoru i kontroli). Obszarem jej zainteresowania jest natomiast badanie procesu administrowania, czyli pewnego wycinka rzeczywistości społecznej, polegającego na wykonywaniu zadań publicznych. Jedynie w ograniczonym zakresie nauka administracji zajmuje się analizą przepisów prawa administracyjnego, głównie dotyczących rozwiązań ustrojowych oraz regulujących status prawny urzędników i pracowników aparatu administracyjnego. Implementując niejako politykę administracyjną, formułuje ona postulaty adresowane do podmiotów stanowiących i stosujących prawo, których celem jest racjonalizacja struktur administracji, poprawa efektywności procesu administrowania, generalnie poprawa ekonomiczności i skuteczności administracji.

Do nauk społecznych należy również nauka polityki administracyjnej. Zajmuje się ona formułowaniem programów, polityk i celów, przed jakimi staje administracja. Jej zadaniem jest określanie sposobów i metod działania oraz proponowanie środków służących osiągnięciu założonych przez administrację celów. Polityka administrowania jest ściśle związana z podstawowymi założeniami polityki społecznej³. Warto dodać, że to samo dotyczy również polityki ekonomicznej państwa.

Jak słusznie zauważono, samo poznanie prawa administracyjnego nie zapewni posiadania pełni wiedzy o administrowaniu⁴. Potrzebna jest bowiem wiedza o samym zjawisku administrowania, którą mogą dostarczyć właśnie nauka administracji i nauka polityki administracyjnej. Obecnie te nauki odgrywają głównie rolę nauk pomocniczych względem nauki prawa administracyjnego, niemniej są wykładane na studiach prawniczych i administracyjnych.

Przedstawione w pracy zagadnienia są wynikiem refleksji naukowej przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz orzecznictwa administracyjnego.

Niniejsze opracowanie adresowane jest do wszystkich zainteresowanych prawem, które stanowi podstawę organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym przede wszystkim do studentów studiów prawniczych i administracyjnych oraz innych kierunków pokrewnych, absolwentów przygotowujących się do egzaminów na aplikacje

² O relacjach pomiędzy nauką administracji a nauką prawa administracyjnego zob.: P. Škultéty, P. Raučínová, J. Tóth, *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Šamorin 2009, s. 129 i n.; A. Merkl, *Allgemeines...*, s. 85 i n.

³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 26.

⁴ J. Starościak, *Prawo...*, s. 28.

prawnicze, aplikantów, przedstawicieli nauki oraz pracowników urzędów i innych jednostek organizacyjnych włączonych w strukturę administracji. W książce omówiono zagadania prawa administracyjnego w ujęciu teoretycznym i praktycznym, dlatego jej adresatami są również organy administracji publicznej i sądy administracyjne.

Redaktorzy naukow i Autorzy

Rozdział I

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY ŁADU PUBLICZNEGO (ADMINISTRACYJNEGO)

Marian Zdyb

1. Uwagi wstępne

U podstaw pogłębionych studiów nad prawem niewątpliwie leżeć powinny aksjologiczne fundamenty, syntetyzujące kluczowe wartości, i związana z tym filozofia ładu publicznego w państwie¹. Aksjologia jako taka jest bowiem strukturą pojęciową umiejscowioną w ramach filozofii, ukierunkowaną na badanie, hierarchizowanie i identyfikację podstawowych wartości, ważnych z punktu widzenia konkretnej wspólnoty (też państwowej) i ładu publicznego jej dotyczącego. Punktem odniesienia dla niej mogą być różne dyscypliny naukowe (w tym także prawo). Dlatego też słusznie w programie studiów prawnych jednym z podstawowych przedmiotów – obok prawa cywilnego, administracyjnego, karnego itd. – jest filozofia prawa, a w jej ramach aksjologia prawa i teoria wartości, która służy na gruncie prawa analizie tego, co godne, dobre, wartościowe i sprawiedliwe, słuszne, a także racjonalne i roztropne.

Stąd też ze względu na złożoną naturę prawa publicznego, a zwłaszcza prawa administracyjnego, nie sposób nie dostrzec tu konieczności poszukiwania podstaw aksjologicznych. Niewątpliwie nawiązuje się do tego w preambule Konstytucja RP z 1997 r., deklarując, że: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwer-

¹ Zob. m.in.: K. Chochowski, *Pojęcie i istota aksjologii* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; *Wymiary prawa. Teoria, filozofia, aksjologia*, red. M. Hermann, M. Krotoszyński, P. Zwierzykowski, Warszawa 2019; *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2022; Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993; *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

salne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski, wdzięczni naszym przodkom za ich pracę, [...] za kulturę zakorzenioną w chrześcijańskim dziedzictwie Narodu i ogólnoludzkich wartościach [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości [...] dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innym [...]”².

Przyjąć niewątpliwie należy, że przesłanie zawarte w preambule do Konstytucji RP i uszczegółowione w artykułowanej jej części stanowi punkt odniesienia do kształtowania aksjologicznych podstaw prawa administracyjnego. Szczegółowe problemy z tym związane będą przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części niniejszego rozdziału i w następnych rozdziałach.

2. Poszukiwanie ładu prawnego w sferze prawa administracyjnego i jego aksjologicznych fundamentów

Rozważaniom dotyczącym prawa administracyjnego, tak jak i prawa w ogóle, towarzyszą różne próby ich zdefiniowania. W zależności od przyjętego kryterium definiowania i konkretnej płaszczyzny odniesienia sformułowano olbrzymią ilość definicji. Punktem honoru większości uczonych jest zaprezentowanie własnej definicji, kierując się pozytywistyczną formą ich wyrażania. W jakimś zakresie (być może) mogą one mieć znaczenie, jednakże rzadko urzeczywistniają uniwersalistyczny sens prawa, także wtedy gdy mają charakter opisowy. Z reguły bowiem opisowe wyrażanie ich sensu ukierunkowane na „literę prawa” i zagadnienia natury strukturalnej gubi jądro pojęciowe i zasadniczą wartość prawa.

Prawo (normę prawną) utożsamiano bardzo często z przepisem prawnym. W takim stanie rzeczy niejednokrotnie przyjmowano, że sędziowie, organy administracji czy inne podmioty stosujące prawo faktycznie są swoistego rodzaju „ustami” ustaw. Skrajnie pozytywistyczne podejście do prawa wiązało się z założeniem, że jeżeli władza prawodawcza została prawidłowo (w sposób demokratyczny) ustanowiona i przy tworzeniu prawa przestrzegane są formalne reguły jego kreowania (bo na przykład w uchwalaniu ustaw brała udział odpowiednia parlamentarna większość), to jest to wystarczające do uznania, że przepisy prawa są odpowiednio legitymizowane. Przy takim podejściu nie można wykluczyć, że obowiązującym prawem stać się mogła dowolna (każda) treść, o ile akt normatywny został uchwalony na przykład przez demokratycznie wybrany parlament. Dowodem na to są smutne czasy różnych totalitaryzmów, kiedy to – niejednokrotnie w majestacie prawa – dokonywano okrutnych zbrodni. Dla osądzenia tych zbrodni

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

konieczne było odejście od prawa tych krajów (Związku Sowieckiego, faszystowskich Niemiec itd.) i powoływanie międzynarodowych trybunałów.

Nieszczęściem jest – jak słusznie podkreślał Albert M. Krąpiec i na co często zwracam uwagę – „[...] że pozytywiści biorą zewnętrzne przejawy prawa np. fakt ustanowienia przez parlament za prawo. Ale to ustanowienie przecież nie stanowi istoty prawa i nie daje mocy prawnej. Moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach. [...] prawo nic nie znaczy jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka”³.

Stąd też dla każdego systemu prawnego, dla jego zaistnienia i funkcjonowania konieczne są czytelne, aksjologiczne fundamenty. Podkreślał to wyraźnie znakomity polski administratywista (symbol tzw. idei „żywego prawa”) Franciszek Longchamps de Bérrier, który pisał, że: „Głównym [...] brakiem pozytywizmu prawnego w jego klasycznej [...] postaci było to właśnie, że nie samemu już prawu pozytywnemu, ustanowionemu urzędową drogą przypisywał wartość społecznie wystarczającą i innej zdawał się nie szukać. Uwolnienie od wartości – *Wertfreiheit* – głoszone jako znamię postawy naukowej (nie tylko zresztą wobec prawa) było główną przyczyną, dla której pozytywizm prawny zdyskredytował się w oczach ludzi, którzy przeżyli dwie wojny światowe i dramaty totalizmów. Stąd zarzuty, który spotyka pozytywizm prawny – właśnie jako ideologia prawna – zarzuty czasem straszne”⁴.

Poszukiwanie wartości prawa jest elementem budowy jego autorytetu. Dlatego stosujący prawo mają obowiązek poszukiwania prawa w przepisach prawnych, bo sam przepis jest punktem wyjścia do sformułowania normy prawnej, jest więc swoistym prawem w możliwości. Zgodzić należałoby się z Arthurem Kaufmannem, że „pozytywista który widzi jedynie ustawy i zamyka się wobec wszelkich pozaustawowych momentów prawa jest z tego powodu [...] w zasadzie bezsilny wobec każdego spaczenia prawa przez siłę polityczną”⁵.

Z powyższych bardzo trafnych ujęć prawa administracyjnego płynie, jak się wydaje, dość oczywisty wniosek, że nie można problemu prawa sprowadzić do „czysto formalnej jego strony oraz odpowiedniej konfiguracji słów i znaków zamieszczonych w jakimś akcie władzy prawodawczej”⁶. Nie można więc sprowadzić prawa administracyjnego i prawa w ogóle do formalnoprawnych odniesień. Stąd też każdy, kto dziś podejmuje

³ A.M. Krąpiec [w:] *Suwerenność by ocalić*, Toruń 1997, s. 8.

⁴ F. Longchamps de Bérrier, *Z problemów poznania prawa*, Ossolineum 1968, s. 13.

⁵ A. Kaufmann, *Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtsdogmatik* [w:] *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, Hrsg. A. Kaufmann, Heidelberg 1989, s. 17.

⁶ M. Zdyb, *Państwo prawa w perspektywie zaszczości historycznych oraz dokonujących się zmian* [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 17 i n.

studia nad konkretnymi regulacjami prawnymi, nie może unikać pytań o wartość prawa, a także o sposób pojmowania tej wartości. Nie można również bez odniesień do aksjologicznych podstaw pojmować prawa w kategoriach li tylko instrumentalnych. Mając to na uwadze i próbując w ogóle zdefiniować pojęcie prawa, mimo mnogości różnego rodzaju definicji, nie należy abstrahować od rzymskiej definicji pochodzącej od znakomitego prawnika Celsusa, wedle którego „prawo jest sztuką tego co dobre i słuszne”. Bazując na tym pojęciu, rozwinąłbym go o dorobek średniowiecznych myślicieli, a zwłaszcza Św. Augustyna i Św. Tomasza z Akwinu. W konsekwencji oznacza to, że prawo jest sztuką tego, co dobre, słuszne, roztropne, racjonalne i sprawiedliwe, mające na względzie godność człowieka.

Takie podejście do prawa, a zwłaszcza do prawa administracyjnego, faktycznie demaskuje bezpłodność pozytywizmu, czemu tak wiele miejsca poświęcił Franciszek Longchamps de Bérier⁷. Nawiązując do poglądów wielkiego Profesora, wyrażam wyartykułowane we wcześniejszych moich artykułach (publikacjach) przekonanie, że: „Normy prawne, na podstawie których mają działać organy Państwa i których winny przestrzegać, to nie tylko «czyste normy prawne» w postaci jakiej ujmują je pozytywiści (normatywiści), ale i zarazem «ta całość społeczna, która ustanawia je», innymi słowy życie prawne. Przy skrajnie formalistycznym pojmowaniu państwa prawnego nie dostrzega się, że każda norma prawna ma jak gdyby dwie strony: esencjalną związaną z literalnym brzmieniem przepisów prawnych oraz egzystencjalną⁸. Ta ostatnia powstaje w nawiązaniu do: a) aksjologicznych podstaw obowiązującego systemu prawa, naturalnego porządku rzeczy (prawa naturalnego), zasad sprawiedliwości, prawości woli, świadomości prawnej, dobra wspólnego, godności człowieka itd.; b) okoliczności faktycznych, do których prawo odnosi się; c) norm, reguł i zasad pozasystemowych będących następstwem rozwoju cywilizacyjnego (normy i normatywy techniczne, normy wiedzy, zasady prakseologiczne, dobre obyczaje, uczciwość kupiecka, moralność publiczna itd.); d) praktyki stosowania prawa (m.in. orzecznictwa); e) poglądów doktryny⁹.

Przy takim podejściu jest miejsce na pytanie o moralność prawa i tzw. „sprawiedliwość prawa”, a także na poszukiwania i odniesienia do wartości ucieleśniających nasze człowieczeństwo i idee humanistyczne. W takim stanie rzeczy norma prawa administracyjnego staje się normą systemową zintegrowaną z podstawą aksjologiczną systemu prawnego. Zadaniem podmiotu stosującego prawo jest nie tylko prosta subsumcja przepisu prawnego ukierunkowana na konkretne stany faktyczne, ale także odszu-

⁷ Dotyczy to nie tylko rozprawy pt. *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, ale także innych znakomitych rozprawy tegoż autora, w tym m.in.: *O prawniku w Rzeczypospolitej Nauk*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958, Prawo IV; tegoż, „*Biografia pojęć*” (o ostatnich pracach Riccardo Orestano), „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1961/16A, s. 60–68; tegoż, *Założenia nauk administracji*, Wrocław 1949.

⁸ Zob. szerzej M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

⁹ M. Zdyb, *Prawny...*

kanie treści wartości, ze względu na które ustanowiono prawo. Oderwanie prawa od wartości i aksjologicznych podstaw systemu prawa publicznego prowadzić może do tego, że staje się ono instrumentem, i to bardzo często doraźnym, do osiągania celów politycznych jakiejś zbiorowości. Autorytet prawa bierze się przede wszystkim z tego, że u jego podstaw leżą fundamenty aksjologiczne i wartości eksponujące człowieczeństwo i podmiotowość jednostki (obywatela). Do tego niezbędny w tym zakresie jest autorytet organów państwa, w tym organów administracji publicznej.

Ciągle wymowna jest często przeze mnie powtarzana wypowiedź Feliksa Konecznego, wedle którego: „Państwo nie stoi ponad etyką, tak jak nie stoi przed nią. Tzw. silne rządy są uzasadnione i dobre, o ile są sprawiedliwe [...] Bezetyczność państwowa doprowadziła [...] do charakterystycznego pojmowania polityki, jako sztuki dochodzenia do władzy [...]. A jeśli państwo etyki nie uznaje w stosunku do obywateli, jakimż cudem mają się brać u obywateli przymioty etyczne w zachowaniu się względem państwa? [...] Cudaczne zapatrywanie jakoby prawo starczyło społeczeństwu za całą więź nie lęgnie się w żadnym dziale cywilizacji łacińskiej. Formułki prawnicze zamiast sumienia, formułki zdane na samowolę każdorazowej władzy – toć to wyraźny bizantynizm. [...] Państwo nie ma [...] mocy uprawiania nietycznych czynów, czyli zło nie staje się moralne i dozwolone przez to, że się go dopuszcza państwo, albo że się je popełnia z ramienia lub na rzecz państwa [...]. Nie ma pod słońcem władzy, której by wolno było nakazywać podwładnym czyny przeciwne dekalogowi”¹⁰.

Wszystko to wskazuje, że zagadnienia prawa, zwłaszcza prawa administracyjnego, ze względu także na swoją specyfikę, różnorodność problemów regulowanych w aktach normatywnych, okoliczność, że stosunki administracyjnoprawne z reguły wiążą się z władztwem administracyjnym i jednostronnym charakterem tego władztwa, różnorodność materii regulowanej prawem i związaną z tym mnogość aktów prawnych, są trudniejsze do ujmowania ich w formalnoprawnych ramach, w których znalazłoby się miejsce na kluczowe wartości odnoszące się do aksjologicznych fundamentów prawa. Dlatego też po doświadczeniach dwóch wojen światowych oraz systemów totalitarnych pojawił się problem poszukiwania optymalnej formuły pojęcia prawa, kluczowych zasad i wartości w tej materii i przede wszystkim czytelnych fundamentów aksjologicznych. Problem aksjologicznych podstaw prawa administracyjnego, oprócz licznych publikacji Franciszka Longchamps de Bériera, stał się przedmiotem pogłębionych analiz wielu wybitnych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego (sam także problematyką tą zajmowałem się w szeregu publikacji i w dość szerokiej perspektywie normatywnej)¹¹.

¹⁰ F. Koneczny, *Rozwój moralności*, Lublin 1938, s. 212–219.

¹¹ Zob. m.in.: M. Zdyb, *Drogi i bezdroża państwa prawnego* [w:] *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, Warszawa 1999, s. 197–235; M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. A. Jankiewicz, F. Rymarz, Warszawa 2001, s. 190–205; M. Zdyb, *Służba publiczna* [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2004, s. 349–367; M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej*

Warto zwrócić uwagę na okoliczność, że coraz częściej podnosi się problem legitymizacji prawa, odwołując się także do wartości ponadsystemowych (w tym prawa naturalnego, moralności publicznej i różnych istotnych wartości wpisanych w nasze człowieczeństwo).

Ważne znaczenie po okresie totalitarnego i ortodoksyjnego pozytywizmu prawniczego miała słynna radiowa wypowiedź Gustava Radbrucha pt. *Pięć minut filozofii prawa*, w której dość wyraziście stwierdził, że: „Istnieją zasady prawa, które przewyższają ważnością wszelkie ustawy: ustawa, która jest z nimi sprzeczna, nie ma żadnej mocy obowiązującej. Zasady te nazwane są prawami naturalnymi bądź prawidłami rozumu. Ich treść nie jest zapewne całkiem wolna od wątpliwości interpretacyjnych, jednak wysiłkiem wielu stuleci stworzono dla nich dość solidne podstawy. Za jednogłosem poparciem szerokich kręgów ludzkich ujęto te prawa w tzw. Deklarację Praw Człowieka i Obywatela, a sceptycyzm wobec nich karmi się już chyba tylko złą wolą niektórych”¹².

Swoistym dopełnieniem wskazanej wyżej wypowiedzi były inne jego wypowiedzi, a zwłaszcza bardzo znana publikacja pt. *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*. Dają one podstawę do identyfikacji tzw. formuły Radbrucha, której konsekwencją była teza, że istnieje coś takiego jak „ustawowe bezprawie”, co powoduje, iż „czyny oceniane jednoznacznie negatywnie z moralnego punktu widzenia mogą być dopuszczalne prawnie, a nawet przez prawo wspierane”. Dodawał, że: „[...] nie wolno nam zapomnieć, jak straszliwym zagrożeniem dla bezpieczeństwa prawnego jest bezprawie ustawowe odbierające ustawom wszelką naturę prawną. Należy ufać, że bezprawie takie bezpowrotnie minęło i już nigdy się nie powtórzy, że było błędem lub raczej: obłędem, w jakim pogrążył się onegdaj naród niemiecki. Aby zabezpieczyć się przed nawrotem stanu bezprawia, trzeba nam jednak gruntownie przezwyciężyć pozytywizm, ponieważ to on właśnie pozbawia prawo wszelkiej odporności na ustawodawcze nadużycia narodowego socjalizmu”¹³.

[w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin 2010, s. 129–150; M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014, s. 230, s. 27–62; M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej* [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016, s. 157–178; M. Zdyb, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 1–14; M. Zdyb, *Pewność prawa / Legal Certainty*, „TEKA Komisji Prawniczej Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie” (TEKA Commission of Legal Sciences Polish Academy of Sciences Branch in Lublin) 2018/1, s. 421–443.

¹² Zob. G. Radbruch, *Pięć minut filozofii prawa*, <https://www.studocu.com/pl>; pierwodruk w: „Rhein-Neckar-Zeitung” (Heidelberg) z 12.09.1945 r., s. 3.

¹³ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2012, s. 241–254 (dodatek 2 i 3). Zob. także J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001.

Poglądy Gustava Radbrucha¹⁴ prowadzące do „odrżucenia koncepcji prawa jako rozkazu suwerena” stały się istotnym uzasadnieniem i argumentem dla procesów norymberskich, gdzie zbrodniarze hitlerowcy uzasadniali swoje zbrodnicze działania wykonywaniem prawa i rozkazów na nim opartych. Gdyby trzymać się ortodoksyjnej skrajnie pozytywistycznej idei prawa, żadna totalitarna zbrodnia nie mogłaby być osądzona. Stąd zgodzić należałoby się z tezą, że na gruncie obowiązującego prawa „istnieje takie jądro prawa, którego zgodnie z powszechnym poczuciem prawnym nie może naruszyć żadna ustawa i żaden akt władczy”¹⁵. Głosząc swoje poglądy, Radbruch próbował znaleźć odpowiedzi na następujące pytania: jak to się stało, iż „w państwie, w którym tak wysoko ceniono prawo”, doszło do zbrodni, których skalę trudno sobie wyobrazić? Dlaczego możliwe było uwolnienie prawa od fundamentalnych wartości, takich jak dobro wspólne, godność człowieka, roztropność, prawa do życia itd.? Skąd tak olbrzymia pogarda dla podstawowych praw i wolności?

Formuła Radbrucha była przedmiotem ogólnoświatowej dyskusji (także w doktrynie polskiej)¹⁶, znalazła swoje odzwierciedlenie nie tylko w procesach norymberskich, ale także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pomimo że w Europie nadal istotne znaczenie ma pozytywistyczna koncepcja prawa w praktyce jego stosowania, to jednak ze względu na ukształtowanie się instytucji trybunałów konstytucyjnych pojawia się możliwość zaskarżania do nich między innymi przepisów prawa pozytywnego zawartych w ustawach itd., gdy pozostają one w sprzeczności z Konstytucją, z czym wiąże się możliwość wyeliminowania z porządku prawnego ustawowych (a więc pozytywnoprawnych) rozstrzygnięć władzy prawodawczej, gdy kłócą się one z aksjologicznymi podstawami prawa i wartościami, które je wyrażają.

Na uwagę zasługuje tu także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 7.01.2004 r.¹⁷ (w którym byłem sędzią sprawozdawcą) TK sformułował w uzasadnieniu tezę, że: „To, co nie budzi wątpliwości

¹⁴ Warto zwrócić uwagę na to, że G. Radbruch, zanim sformułował tezę, że prawo krańcowo niesprawiedliwe nie jest prawem, oraz rozwinął problem tzw. ustawowego bezprawia i ponadustawowego prawa, tak jak większość prawników niemieckich, gdzie pozytywizm prawniczy był na przełomie XIX i XX wieku podstawową doktryną prawą, był także wyznawcą pozytywizmu prawniczego. Jego wnioski dotyczące tragedii II wojny światowej i okoliczność, że wiele hitlerowskich (można byłoby dodać także stalinowskich) zbrodni „miało swoje umocowanie w obowiązujących i legalnie ustanowionych przepisach”, spowodowały, że zdecydowanie odstąpił od swoich dotychczasowych poglądów.

¹⁵ Tezę tę przyjmowały dość często w Niemczech Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i inne sądy.

¹⁶ T. Cyprian, J. Sawicki, *Ludzie i sprawy Norymbergi*, Poznań 1967, s. 17]; D. Liebermann, 37 metrów. Jak sądzono „strzelców z muru berlińskiego” oraz ich zwierzchników [w:] *Historia w Tygodniku: Niemcy na podsłuchu*, red. W. Pięciak, „Tygodnik Powszechny” 2007/18; M. Lubertowicz, *Lex iniustissima non est lex. Formuła Gustava Radbrucha jako alternatywa dla międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37387/019.pdf>; J. Zajadło, *Formuła Radbrucha – geneza, treść, zastosowanie*, PiP 2000/6, s. 40; J. Zajadło, *Formuła Radbrucha. Filozofia...*, s. 115; J. Zajadło, *Odpowiedzialność za Mur. Procesy strzelców przy Murze Berlińskim*, Gdańsk 2003, s. 96–97; M. Szyszkowska, *Sędziowie*, „Res Humana” 2001/6, s. 43 i n.

¹⁷ Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, OTK-A 2004/1, poz. 1.

dotyczy ochrony życia rozumianej jako ochrona biologicznej egzystencji człowieka. [...] mamy tu do czynienia z prawem wobec państwa pierwotnym, co oznacza, iż państwo takiego prawa człowiekowi przyznać nie może, a jedynie może podkreślić jego istnienie i znaczenie, poddając to prawo szczególnej ochronie. Na organach państwa spoczywa obowiązek stanowienia takiego prawa, by chroniło ono życie, i to życie każdego człowieka niezależnie od tego, w jakiej sytuacji znajduje się”¹⁸.

Z ochroną życia ściśle związana jest ochrona zdrowia. Prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa obywatela w tej materii to także bezpieczeństwo życia i jego ochrona, gdy jest zagrożone. „Prawo do ochrony zdrowia jest konstytucyjnie gwarantowane i to nie tylko jako prawo, które nadane zostaje jego adresatom przez władzę państwową, ale jest to prawo podstawowe wynikające z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, którego przestrzeganie władza państwowa jest zobowiązana ochraniać”¹⁹.

Niewątpliwie powyższe rozważania mają na celu realizację swoistej misji państwa w zakresie ładu publicznego w sferze prawa administracyjnego (i w określonym zakresie obywateli), opartej na godności człowieka oraz fundamentalnych prawach i wolnościach, a więc podstawowych wartościach aksjologicznych konkretnego systemu prawnego. Bardzo ważne znaczenie w tym kontekście ma już sama Konstytucja RP z 1997 r. oraz wydane w nawiązaniu do niej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. „Ustawodawca – jak orzekł TK w sprawie P 12/99²⁰ – z reguły nie może ich nie tylko kwestionować, ale i ograniczać. Nie są one w zasadniczej swojej treści uzależnione od woli prawodawcy, a tym bardziej od organów stosujących prawo, bez względu na to, czy będą to organy administracji publicznej, czy sądy. Stąd określa się je mianem praw przyrodzonych”²¹. Takie rozumowanie nawiązuje do preambuły i art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, z których wynika zasada, że z racji urodzenia się człowiekiem – a nie na podstawie innych aktów i czynności prawnych – człowiek jest podmiotem wszystkich praw wynikających z jego człowieczeństwa. W tym znaczeniu godność człowieka nie jest uzależniona od woli ustrojodawcy (prawodawcy). Z tym wiąże się niewątpliwie konstytucyjna teza o nienaruszalności godności człowieka, a także przekonanie, że jest ona kluczową wartością ładu publicznego w państwie. W takim stanie rzeczy przyjąć należy, że ustrojodawca (czy ustawodawca), jeżeli wprowadza w Konstytucji czy ustawach sformułowania dotyczące godności człowieka i wynikających z niej praw fundamentalnych i wolności, to nie tworzy ich ani nie legitymizuje. Posiadają one bowiem przedpozytywnoprawną i ponadpozytywnoprawną legitymację. Ich artykulacja w aktach najwyższej rangi jedynie eksponuje wartości będące ucieleśnieniem naszego człowieczeństwa.

¹⁸ Zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 78.

¹⁹ A. Zoll, *Problemy służby zdrowia w świetle doświadczeń RPO*, „Prawo i Medycyna” 2000/8/2.

²⁰ Wyrok TK z 15.11.2000 r., P 12/99, OTK 2000/7, poz. 260.

²¹ Wyrok TK z 15.11.2000 r., P 12/99.

Sygnalizowane wyżej rozważania wskazują wyraźnie na potrzebę i uzasadnienie aksjologizacji prawa, i to nie tylko prawa administracyjnego. Niestety w Europie (także w Polsce) pozytywizm prawniczy zakorzenił się bardzo mocno. Reguła *dura lex sed lex* jest bardzo „wygodna”, zwłaszcza dla polityków, i to bardzo różnych orientacji, zwłaszcza gdy punktem odniesienia nie jest dobro wspólne i godność człowieka, ale troska o grupowe interesy i kondycję ekonomiczną tej grupy i skupionych w niej jednostek. Ortodoksyjny pozytywizm prawniczy jakże często zwalnia z moralnej odpowiedzialności.

Mając na uwadze okoliczność, że po drugiej wojnie światowej, po konsekwencjach funkcjonowania totalitarnych systemów prawa, po kryzysach gospodarczych, które często były także kryzysami autorytetu prawa, podjęte zostały skuteczne kroki w kierunku odbudowy aksjologicznych fundamentów prawa administracyjnego, i że wiązać się to będzie nie tyle z okolicznością rozbudowy strukturalnej aparatury pojęciowej, ile z poszukiwaniem jej optymalnego modelu, pozwalającego na odnajdywanie wartości i treści prawa, nie wymaga to mnożenia nowych koncepcji wykładni prawa, ale przyjęcie starorzymskiej formuły Celsusa ubogaconej przez średniowieczną filozofię Augustyna i Tomasza z Akwinu, prowadzącej do głoszonej we wcześniejszych publikacjach tezy, że prawo jest sztuką tego, co dobre, słuszne, roztropne, racjonalne i sprawiedliwe, co pozwala zrozumieć sens dobra wspólnego i godności człowieka.

Pozostaje dziś problem doktryny prawa administracyjnego i jej roli w kształtowaniu aksjologicznych podstaw porządku prawnego. Znajduje to odzwierciedlenie w wielu pracach badawczych, gdzie coraz częściej postrzegamy problem budowy ładu publicznego z uwzględnieniem aksjologii prawa administracyjnego. Niewątpliwie kluczowe znaczenie przy poszukiwaniu ładu aksjologicznego w kontekście prawa administracyjnego, oprócz przywoływanych już poglądów, miały także poglądy innych uczonych, do których nawiązywać będziemy w następnych rozdziałach.

3. Godność człowieka i dobro wspólne jako podstawy ładu aksjologicznego w sferze prawa administracyjnego

Nie ulega wątpliwości, że zarówno na gruncie prawa administracyjnego pozytywnego, jak i na gruncie wartości, na których ono się wspiera, istotne znaczenie mają dobro wspólne i godność człowieka, które stanowią podstawowe filary ładu aksjologicznego. Warto zwrócić uwagę na to, że w krajach, które doświadczyły totalitarnych wynaturzeń prawnych, a nawet ohydnych zbrodni w majestacie prawa (może lepiej posługiwać się tu określeniem bezprawia czy ustawowego bezprawia), istotne znaczenie spełniał wstęp do podpisanej 10.12.1948 r. w Paryżu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, gdzie uzasadnia się jej przyjęcie i konieczność takiego działania: „Ponieważ – stwierdza się tam – uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie; ponieważ brak poszanowania i pogarda dla praw człowieka doprowadziły do

czynów barbarzyńskich, które wstrząsnęły sumieniem ludzkości, a nadejście świata, w którym istoty ludzkie będą korzystać z wolności słowa i przekonań oraz wolności od strachu i niedostatku, zostało ogłoszone jako najwyższy cel człowieka; ponieważ istotne jest, by prawa człowieka były chronione przez przepisy prawne, aby człowiek nie był zmuszony, doprowadzony do ostateczności, uciekać się do buntu przeciwko tyranii i uciskowi”²².

Analiza godności człowieka w kontekście współczesnych aksjologicznych podstaw, na których opiera się prawo administracyjne i prawo w ogóle, wymaga zwrócenia uwagi na kilka dość istotnych kwestii:

Po pierwsze – w kontekście art. 1 wskazanej wyżej Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka społeczność międzynarodowa uznała, że człowiek jest podmiotem wszystkich praw i wolności wynikających z jego człowieczeństwa. Stąd są one emanacją jego godności, która jest nienaruszalna i – co więcej – nie może być przedmiotem regulacyjnych spekulacji spowodowanych wyłącznie wolą prawodawcy. Prawodawcy są władni modyfikować i wprowadzać zmiany w prawie, nie mogą jednak ograniczać ani kwestionować godności człowieka.

Po drugie – godność człowieka została wyeksponowana w umowach międzynarodowych i konstytucjach. Także w art. 30 Konstytucji RP z 1997 r. ustrojodawca zadeklarował, że: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Aby wyeliminować niebezpieczeństwo naruszenia praw i wolności czerpiących swoją moc z godności człowieka, ustawodawca zobowiązany jest do ukształtowania skutecznych instrumentów zapobiegających naruszaniu tych wartości, w tym do uregulowania w konstytucji sytuacji, w których dopuszczalne jest ich ograniczenie (zob. m.in. art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Po trzecie – podzielić należy stanowisko Dariusza Dudka, że: „Godność mająca istotne znaczenie i implikacje, nie jest bowiem instytucją prawną, przez prawo wykreowaną i ściśle unormowaną [...] Stanowi ona zjawisko pierwotne i niezależne wobec prawa, związane z egzystencją człowieka, możliwe do rekonstrukcji definicji raczej filozoficznej (antropologicznej i etycznej) czy filozoficzno-prawnej, niż ściśle dogmatyczno-prawnej”²³.

Po czwarte – w kręgu kultury łacińskiej godności człowieka przypisuje się wymiar teologiczny i transcendentny. Jan Paweł II w Orędziu na XXXII Światowy Dzień Pokoju w dniu 1.01.1999 r., podkreślił, że: „Godność ludzkiej osoby jest wartością transcenden-

²² <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html>

²³ D. Dudek [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 43–44.

tną. Uznawaną za taką przez wszystkich, którzy szczerze poszukiwali prawdy. W istocie rzeczy całą historię ludzkości należy interpretować w świetle tego pewnika²⁴.

Po piąte – w kontekście miejsca godności człowieka w ramach ładu publicznego państwa jej niewzruszalność i ponadpozytywnoprawne legitymizowanie jej – na co zwracał uwagę Piotr Winczorek – „zawiera w sobie ideę prawa naturalnego”²⁵. Sama pozytywizacja tej wartości (prawa naturalnego) nie oznacza jej pauperyzacji ani osłabienia jej znaczenia, chociaż takie zakusy mogą się pojawiać.

Po szóste – zagrożeniem dla wykładni godności człowieka mogą być ponad wszelką wątpliwość gloryfikacja i fetyszyzacja sztucznych wartości, relatywizacja treści przepisów prawa, niewłaściwe podejście do wykładni przepisów prawa, zwłaszcza do pojęć niedookreślonych i odesłań pozasystemowych itd.

Po siódme – niewydolność instytucji właściwych do rozstrzygania konkretnych spraw z zakresu administracji publicznej. Chodzi tu głównie o organy administracji oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. Szczególną rolę w poszukiwaniu fundamentów aksjologicznych powinny odgrywać trybunały konstytucyjne, które mają władzę eliminowania z porządku prawnego przepisów prawnych nieodpowiadających standardom aksjologicznym.

Oprócz problemu godności człowieka ważne znaczenie ma tu zwrócenie uwagi na problem kluczowej wartości ucieleśnionej w pojęciu dobra wspólnego. Jest ono niewątpliwie wartością będącą kwintesencją ładu wspólnotowego. Ekspozuje się go w szczególności w perspektywie wspólnoty państwowej. Może ono, a nawet powinno być przedmiotem aktywności nie tylko ustawodawcy, ale także organów stosujących prawo. Zawarta jest w nim bowiem kwintesencja tego, co z punktu widzenia państwa (innej wspólnoty), ale i obywateli, mieści w sobie kluczowe wartości stanowiące o dobrostanie takiej wspólnoty,

²⁴ *Orędzie Papieża Jana Pawła II na XXXII Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1999 roku*, „Niedziela. Tygodnik Katolicki” 1999/2. W dalszej części orędzia dodał: „Współczesna historia ukazała w sposób tragiczny niebezpieczeństwa, jakie się pojawiają, gdy prawda o ludzkiej osobie zostaje zapomniana. Mamy przed oczyma owoce ideologii takich jak marksizm, nazizm, faszyzm czy także mity wyższości rasowej, nacjonalizmu czy egoizmu etnicznego. Nie mniej szkodliwe, choć nie zawsze tak wyraźnie widoczne, są konsekwencje materialistycznego konsumpcjonizmu, wedle którego ostatecznym celem życia jest wywyższenie jednostki i egocentryczne zaspokojenie jej osobistych pragnień. W tej perspektywie negatywne skutki ponoszone przez innych nie są w ogóle brane pod uwagę. Należy jednak przypomnieć, że nie wolno lekceważyć żadnej obrazy ludzkiej godności — niezależnie od tego, jaka jest jej przyczyna, jaką konkretną formę przyjmuje i gdzie się dokonuje. [...] Obrona powszechności i niepodzielności praw człowieka to istotny warunek budowy pokojowego społeczeństwa oraz integralnego rozwoju jednostek, ludów i krajów. Potwierdzenie tej powszechności i niepodzielności nie wyklucza bynajmniej, że w realizacji poszczególnych praw w konkretnych okolicznościach mogą się ujawnić uzasadnione różnice natury kulturowej czy politycznej; istotne jest, aby w każdym przypadku respektowane były normy określone przez Powszechną Deklarację dla całej ludzkości”.

²⁵ P. Winczorek, *Problem prawa naturalnego w dyskusjach konstytucyjnych* [w:] *Powrót do prawa ponadustrojowego*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999, s. 137.

na który składa się wiele elementów, tych, które budują pomyślność Państwa tu i teraz, ale także tych, które są elementem historycznie pojmowanego dziedzictwa.

Dobro wspólne należy do uniwersalnych wartości państwa. W kontekście różnych historycznych przekazów jest też wartością, która wyrasta ponad pozytywnoprawne próby jej określenia. Stąd w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP wyrażone zostało już w jej pierwszym artykule, gdzie stwierdza się: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Świadczy to o tym, że ma ono uniwersalne znaczenie, wykraczające poza sferę prawa publicznego (administracyjnego) i prawa pozytywnego w ogóle. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na okoliczność, że art. 1 współcześnie obowiązującej Konstytucji RP w zasadzie powiela art. 1 konstytucji kwietniowej, gdzie ustrojodawca dodał jeszcze trzy ustępy, w których deklarował, że to dobro: „2. Wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie. 3. Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmóc siłę i powagę Państwa. 4. Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem”²⁶.

Mając na względzie wielopłaszczyznowość, uniwersalność, ukierunkowanie na inne ważne wartości i aksjologiczny wymiar, odniesienia wspólnotowe, służebnicze wyzwania wobec państwa i obywateli, różne powinnościowe ucieleśnienia związków tetycznych z państwem, a także moralny jego wymiar, można uznać zasadność głoszonej w nauce prawa administracyjnego tezy, że w dążeniu do realizacji dobra wspólnego ważne, a może nawet kluczowe znaczenie ma realizacja administracji na podstawie między innymi prawa administracyjnego. Według Ireny Lipowicz: „administracja to system złożony z ludzi organizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości, realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie na bieżącym wykonywaniu ustaw”²⁷. Wszystkie kluczowe wartości wyartykułowane w konstytucji i ustawach, do których odnosi się lub może odnosić się prawo administracyjne i stosowne działania administracji, łączą w sobie pojęcie dobra wspólnego i pojęcie godności. Takie podejście widoczne jest w doktrynie, chociaż w różnych ujęciach²⁸.

Mając na uwadze powyższe, można przyjąć, że pojęcie dobra wspólnego²⁹ w swoisty sposób agreguje prawa i wolności, których źródłem jest godność człowieka oraz inne

²⁶ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

²⁷ I. Lipowicz [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 27–28.

²⁸ Zob. m.in.: Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007, s. 55; T.N. Hilarowicz, *Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 1917, s. 78; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 82; I. Lipowicz, *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007, s. 31; W. Łączkowski, *Ustrojowe podstawy prawa publicznego* [w:] *Współczesne podstawy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999, s. 14.

²⁹ Istnieją liczne próby określenia pojęcia dobra wspólnego, warto zwrócić uwagę na wspólnotowy rys dobra wspólnego bardzo eksponowany m.in. przez J. Krucinę, według którego: „Wspólnota w porządku

wartości, w sposób umożliwiający ich istnienie w wymiarze wspólnotowym, z uszanowaniem każdego z nich, co wymaga czasem dokonywania pewnych ograniczeń, gdy jest to konieczne i w zakresie jakim jest to konieczne, jednakże w sposób, który nie naruszałby ich istoty, a w skrajnej postaci nie prowadził do ich odjęcia lub unicestwienia, bo przeczyłoby to tezie, że godność człowieka jest źródłem wszelkich praw i wolności, a efekcie – samej istoty naszego człowieczeństwa.

Bez uszanowania dobra wspólnego godność człowieka mogłaby być ujmowana w kategoriach swoistego sloganu, co przeczyłoby treści wynikającej z art. 30 Konstytucji RP, traktowanej jako swoisty aksjologiczny i normatywny aksjomat. Dobra wspólne stanowi kryterium prawości działań organów państwa (w tym administracji) w zakresie realizacji i zabezpieczenia praw i wolności oraz innych wartości stanowiących aksjologiczne podstawy i fundamenty prawa administracyjnego (prawa publicznego w ogóle). Mimo że czasem w języku potocznym dostrzega się swoistą opozycję pomiędzy art. 1 a art. 30 Konstytucji RP, to takie twierdzenie z prawnego i aksjologicznego punktu widzenia nie jest uprawnione, nawet wtedy gdy różne przejawy dobra wspólnego stanowią podstawę uzasadnionych ograniczeń praw i wolności, albowiem w wymiarze wspólnotowym dobro wspólne niezależnie do innych funkcji spełnia ważną rolę syntetyzującą różne wartości.

4. Wybrane zagadnienia realizacji aksjologicznych problemów prawa administracyjnego. Sygnalizacja kwestii podstawowych

Dla realizacji podstawowych wartości aksjologicznych w sferze prawa administracyjnego ważne znaczenie mogą mieć zjawiska związane z techniką przygotowania aktów normatywnych, niezależnie od takich lub innych rozwiązań dotyczących istoty materialnego prawa administracyjnego, ukształtowanej procedury postępowania w sprawach administracyjnych czy konkretnego ustroju organów administracji publicznej i podmiotów administrujących. Mając na uwadze powyższe, a także inne kwestie natury prawnej, należy przykładowo zwrócić uwagę na kilka zagadnień.

przyrodzonym – podkreśla J. Krucina – polega na łączności ludzi między sobą – *audentio hominum ad unum aliquid communiter agendum*. Porządek ten wyznaczają cztery elementy: 1) Osoby ludzkie – ponieważ człowiek jest przede wszystkim osobą we wspólnocie, ku niej ciąży, w niej wzrasta, w niej chce uczestniczyć otrzymując zarazem i dając. 2) Dlatego ludzie nie mogą być tylko obok siebie, muszą być z sobą, tworząc swoistą współzależność, która powstaje dzięki relacjom, stycznościom, kontaktom i spotkaniom między osobami ludzkimi. 3) Kontakty łączące ludzi nie są byle jakie, obojętne, ale ukierunkowują je wokół czegoś jednoczącego; owo wzajemne przyporządkowanie wyrasta na podłożu przyrodzonych lub nadprzyrodzonych dóbr, wartości i celów, które wyzwalają wśród ludzi siłę integrującą stają się dobrem wspólnym społeczności. I tak dobro wspólne, będące punktem wyjściowym, racją formalną wspólnoty, a zarazem jej celem, ogniskuje na sobie postępowanie uczestników wspólnoty, wyznacza ich zachowanie. 4) zabiegając o dobro wspólne ludzie odnajdują w jego wartościach cząstkę siebie, własne dobro osobowe” – J. Krucina, *Wokół wartości najwyższych*, Wrocław 1996, s. 14–15.

Po pierwsze – na problem dysfunkcjonalności systemu prawa administracyjnego.

Chodzi tu oczywiście o problem ujmowany w kontekście materialnego prawa administracyjnego: wadliwość merytoryczna, fetyszyzacja sztucznych systemów wartości, gloryfikacja rozwiązań prawnych różnych grup nacisku z pominięciem interesu publicznego (dobra wspólnego) i praw osób fizycznych, dysharmonia w relacjach pomiędzy różnymi aktami normatywnymi, fikcyjność rozwiązań prawnych, formułowanie w rozwiązaniach prawnych pojęć o nietożsamej treści na określenia tego samego zjawiska, mnożenie pułapek prawnych, które bez względu na zachowanie obywatela prowadzą do niekorzystnych dla niego konsekwencji.

Elementy dysfunkcjonalności dotyczyć mogą także postępowań administracyjnych. Znany tu jest wzbudzający dyskusję problem postępowań w sprawach podatkowych (karno-skarbowych) uregulowany w Ordynacji podatkowej. Podnosi się w tym kontekście problem słabszej ochrony prawnej obywateli niż w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wiele zastrzeżeń formułuje się pod adresem postępowań hybrydowych znajdujących odzwierciedlenie chociażby w postępowaniach w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.

Dysfunkcjonalność systemu jest także zjawiskiem pojawiającym się w odniesieniu do ustroju organów administracji. W perspektywie zadań i kompetencji organów administracji publicznej ważne są: czytelny i precyzyjny podział kompetencji, jasne zakreszenie zinstytucjonalizowanego nadzoru wyposażonego w skuteczne środki działania oraz powiązanie kompetencji z odpowiedzialnością itd.

Po drugie – na służbę publiczną. Prawidłowe funkcjonowanie prawa uzależnione jest nie tylko od prawodawcy (posłów, senatorów itd.), ale i od każdego funkcjonariusza, urzędnika, sędziego, uczonego, prawnika. Autorytet każdej władzy, także państwowej, czerpie swoją moc z zaufania obywateli i z zachowań tych, którzy pełniąc służbę publiczną, władzę taką ucieleśniają i kształtują jej majestat.

Etyczne kanony prawa i służby publicznej od czasów rzymskich opierały się na co najmniej pięciu filarach. Były to³⁰:

- 1) *iustitia* (sprawiedliwość): „Dlatego ktoś słusznie nazwie nas kapłanami – pisał Ulpian – ponieważ czcimy sprawiedliwość, wyznajemy dobro i słusność, oddzielamy to, co słuszne od tego co niesłuszne, rozgraniczamy między tym, co dowolne a niedozwolone, pragniemy sprawić, by ludzie byli dobrzy nie tylko ze względu na obawę przed karami, ale także ze względu na zachętę, jaką stanowią nagrody; zajmujemy się filozofią rzeczywistą a nie pozorną³¹;
- 2) *fides* (zaufanie, wiara);

³⁰ Zob. m.in. M. Kuryłowicz [w:] *W kręgu władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, red. J. Malarczyk i in., Lublin 1996, s. 125–135.

³¹ Ulpian D. 1, 1, 1.

- 3) *humanitas* (człowieczeństwo, życzliwość);
- 4) *aequitas* (słusznosc): „Przyjęło się we wszystkich sprawach uwzględniać bardziej sprawiedliwość i słusznosc niż ściśle brzmienie przepisu pisał w swoim rozporządzeniu z 314 r. cesarz Konstantyn”³²;
- 5) *honestes* (uczciwosc, rzetelnosc).

Służba publiczna, gdy przestrzega się podstawowych kanonów jej realizacji, buduje autorytet Państwa i prawa stojącego na straży bezpieczeństwa obywateli i Państwa. Nie ulega wątpliwości, że jest on z reguły odbierany przez pryzmat działania jego funkcjonariuszy, pełniących w imieniu Państwa swoistą służbę publiczną. Pełniący służbę publiczną powinni posiadać stosowne kwalifikacje fachowe i etyczne. Służba taka stanowi materializację obowiązków Państwa. Nie należałoby więc mylić służby ze służalstwem³³.

Po trzecie – na bezpieczeństwo prawne. Mając na uwadze aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa prawnego w sferze prawa administracyjnego, stajemy wobec poważnych wyzwań i jednocześnie pytania o to, czy w kontekście na przykład obowiązującej Konstytucji RP możemy mówić o prawie do bezpieczeństwa prawnego. W kontekście całokształtu przepisów konstytucyjnych oraz preambuły do Konstytucji RP z 1997 r., która ma charakter normatywny, a zwłaszcza art. 5 tejże Konstytucji, wedle którego: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”³⁴ – odpowiedź na wyżej postawione pytanie musi być pozytywna.

Po czwarte – na pewność prawa. Poprzez pewność prawa budowany jest autorytet Państwa i prawa, a także poczucie bezpieczeństwa prawnego³⁵. Mając to na względzie, należy zwrócić uwagę, że negatywny wpływ na pewność prawa może mieć:

- zmienność w podejściu do podstawowych, aksjologicznych standardów ładu publicznego;

³² W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 18.

³³ „Nie myślcie – mówił na inauguracji roku akademickiego w KUL w 1979 r. Prymas Tysiąclecia – że Naród może wypełnić swoje zadania tylko z pomocą ludzi bez wyrazu, którzy żyją byle jak, aby przeżyć, aby jako się odukc, aby wykręcić się tanim kosztem: dzisiaj na uczelni profesorowi, a jutro – na urzędzie czy stanowisku – podjętym obowiązkom. Łatwizna życiowa jest największym wrogiem współczesnej Polski. Nie tylko niekompetencje, ale i nieuczciwosc ludzi kompetentnych, wykształconych, znających swoje zadania, nawet dobrze uposażonych, może doprowadzić do straszliwej katastrofy Ojczyzny [...] Kiedyś – podkreślał w tym samym miejscu – mieliśmy wrogów od zewnątrz, a dziś mamy ich w samym sobie, na skutek nieuczciwości, nieobowiązkowości, łatwizny życiowej, protekcjonizmu [...]. Każdy ubiega się o to by być pierwszym, aby siedzieć wyżej, aby jak najwięcej korzystać i nie myśleć o obowiązkach” (*Prymas Tysiąclecia*, wybór tekstów i oprac. red. F. Kniotek SAC, Z. Modzelewski SAC, D. Szumska, Paryż 1982, s. 187).

³⁴ Szerzej ten problem analizuję w: M. Zdyb, *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej...*

³⁵ M. Zdyb, *Pewność...*, s. 421–444.

- wyzolenie prawa (w szczególności prawa administracyjnego) od wartości poprzez nihilizację niektórych z nich;
- zawieszenie prawa w aksjologicznej próżni, umożliwiające samowolę w zakresie kreowania prawa i jego stosowania;
- eliminacja poczucia bezpieczeństwa prawnego poprzez nadmierną inflację prawa, w tym nadmiar regulacji prawnych oraz nowelizacji przepisów prawnych, zamierzone lub nie pułapki prawne, zwłaszcza takie, które przewidują negatywne konsekwencje dla adresatów prawa bez względu na to, jak zachowają się względem ustanowionego prawa;
- uwolnienie prawa od wartości etycznych oraz moralności, prawości woli;
- przyjmowanie zasady, wedle której cel ma uswiewiać środki;
- gloryfikacja sztucznych systemów wartości poprzez nadmierną relatywizację wartości fundamentalnych;
- niewłaściwa ochrona maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw;
- zagrażająca bezpieczeństwu prawnemu niedostateczna lub niedoskonała ochrona praw nabytych;
- inflacja podstawowych pojęć i instytucji.

Po piąte – na przestrzeganie reguł stanowienia prawa. Problemów związanych z obowiązkami prawodawcy w związku z tworzeniem prawa jest niewątpliwie wiele. Wymienić tu należy przynajmniej niektóre z nich, takie jak:

- wadliwa technika formułowania przepisów intertemporalnych;
- naruszanie zasady *lex retro non agit*;
- brak właściwych rozwiązań prawnych w tych dziedzinach prawa administracyjnego, gdzie braki takie mogą mieć wpływ na poczucie bezpieczeństwa prawnego;
- nieznajomość rzeczywistości prawnej, do której ma się odnosić akt normatywny;
- oderwanie prawa od rzeczywistości;
- sprzeczności formalne i materialne w ramach systemu prawa administracyjnego;
- nieprzewidywalność skutków prawnych nowo tworzonych rozwiązań prawnych;
- łączenie treści o charakterze politycznych deklaracji intencji z przepisami normatywnymi pozorującymi rozwiązania prawne;
- dysfunkcjonalność formalnoprawna i ustrojowa regulacji prawnych itd.

Mając na względzie powyższe, zasadne byłoby rozważenie możliwości przygotowania, odpowiadającej dzisiejszym wyzwaniom, ustawy dotyczącej tworzenia prawa. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na sformułowane dość dawno wnioski Sławomiry Wronkowskiej i Jerzego Wróblewskiego, które są ciągle aktualne³⁶. Techniczna doskonałość prawa ma niewątpliwie wpływ na jego aksjologiczne aspekty. Do zagadnień tych nawiążemy także w pozostałych fragmentach niniejszej monografii (podręcznika).

³⁶ S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, PiP 1987/6, s. 6.

Bibliografia

- Aksjologia prawa administracyjnego, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Aksjologia publicznego prawa gospodarczego, red. A. Powałowski, Warszawa 2022
- Chochowski K., *Pojęcie i istota aksjologii* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Cieślak Z. [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007
- Cyprian T., Sawicki J., *Ludzie i sprawy Norymbergi*, Poznań 1967
- Hilarowicz N., *Pojęcie administracji i nauki administracji i prawa administracyjnego*, Kraków 1917
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Kaufmann A., *Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtsdogmatik* [w:] *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, Hrsg. A. Kaufmann, Heidelberg 1989
- Koneczny F., *Rozwój moralności*, Lublin 1938
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998
- Krąpiec M.A. [w:] *Suwerenność by ocalić*, Toruń 1997
- Krucina J., *Wokół wartości najwyższych*, Wrocław 1996
- Kuryłowicz M. [w:] *W kręgu władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin profesora Henryka Groszyka*, red. J. Malarczyk i in., Lublin 1996
- Liebermann D., 37 metrów. Jak sądzono „strzelców z muru berlińskiego” oraz ich zwierzchników [w:] *Historia w Tygodniku: Niemcy na podsłuchu*, red. W. Pięciak, „Tygodnik Powszechny” 2007/18
- Lipowicz I., *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007
- Lipowicz I. [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2000
- Longchamps de Bérier F., „Biografia pojęć” (o ostatnich pracach Riccardo Orestano), „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1961/16A
- Longchamps de Bérier F., *O prawniku w Rzeczypospolitej Nauk*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Wrocław 1958, Prawo IV
- Longchamps de Bérier F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949
- Longchamps de Bérier F., *Z problemów poznania prawa*, Ossolineum 1968
- Lubertowicz M., *Lex iniustissima non est lex. Formuła Gustava Radbrucha jako alternatywa dla międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37387/019.pdf>
- Łączkowski W., *Ustrojowe podstawy prawa publicznego* [w:] *Współczesne podstawy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999
- Orędzie Papieża Jana Pawła II na XXXII Światowy Dzień Pokoju 1 stycznia 1999 roku, „Niedziela. Tygodnik Katolicki” 1999/2
- Prymas Tysiąclecia, wybór tekstów i oprac. red. F. Kniotek SAC, Z. Modzelewski SAC, D. Szumska, Paryż 1982
- Radbruch G., *Filozofia prawa*, przeł. E. Nowak, Warszawa 2012
- Radbruch G., *Pięć minut filozofii prawa*, „Rhein-Neckar-Zeitung” (Heidelberg) z 12.09.1945 r.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992
- Szyszkowska M., *Sędziowie*, „Res Humana” 2001/6
- Winczorek P., *Problem prawa naturalnego w dyskusjach konstytucyjnych* [w:] *Powrót do prawa ponadustrojowego*, red. M. Szyszkowska, Warszawa 1999

- Wronkowska S., Wróblewski J., *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, PiP 1987/6
- Wymiary prawa. Teoria, filozofia, aksjologia, red. M. Hermann, M. Krotoszyński, P. Zwierzykowski, Warszawa 2019
- Zajadło J., *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawniczego i prawa natury*, Gdańsk 2001
- Zajadło J., *Formuła Radbrucha – geneza, treść, zastosowanie*, PiP 2000/6
- Zajadło J., *Odpowiedzialność za Mur. Procesy strzelców przy Murze Berlińskim*, Gdańsk 2003
- Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, red. D. Dudek, Warszawa 2009
- Zdyb M., *Aksjologiczne dylematy służby publicznej* [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin 2010
- Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M. Zdyb, Warszawa 2014
- Zdyb M., *Aksjologiczne podstawy ingerencji państwa w sferę gospodarki rynkowej* [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji RP* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. A. Jankiewicz, F. Rymarz, Warszawa 2001
- Zdyb M., *Drogi i bezdroża państwa prawnego* [w:] *Konstytucja – ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, Warszawa 1999
- Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018
- Zdyb M., *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian* [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, red. S. Fundowicz, Lublin 1999
- Zdyb M., *Pewność prawa / Legal Certainty*, „TEKA Komisji Prawniczej Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie” (TEKA Commission of Legal Sciences Polish Academy of Sciences Branch in Lublin) 2018/1
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991
- Zdyb M., *Służba publiczna* [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70 rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2004
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne. Zarys problematyki*, Warszawa 1993
- Zoll F., *Problemy służby zdrowia w świetle doświadczeń RPO*, „Prawo i Medycyna” 2000/8/2

Rozdział II

ADMINISTRACJA I PRAWO ADMINISTRACYJNE – ZAGADNIENIA KLUCZOWE

Piotr Ruczkowski, Paweł Marek Woroniecki

1. Pojęcie administracji w ujęciu historycznym i współczesnym

Nie wdając się w szczegółowe rozważania historyczne, warto jedynie nadmienić, że aparat administracyjny nie jest zjawiskiem nowym – spotykany jest już w starożytności. Nie ulega wątpliwości, że jest obecny we wszystkich okresach historycznych. Szczególne znaczenie dla rozwoju administracji ma jednak okres monarchii absolutnej¹. To wówczas kształtuje się hierarchiczna i zawodowa administracja. Kolejny przełom przynosi doktryna państwa prawa (państwa prawnego, rządów prawa; niem. *Rechtsstaat*, ang. *Rule of law*) i związana z nią zasada podporządkowania administracji prawu².

Nasze refleksje na temat pojęcia administracji publicznej należy rozpocząć od zwrócenia uwagi na etymologię słowa „administracja”. Termin ten pochodzi od łacińskich słów *ministrare*, *administrare* – „służyć, posługiwać, zarządzać, wykonywać, kierować”. W języku polskim administracja jest rozumiana jako: kierowanie, zarządzanie, zawiadywanie; ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe

¹ R. Kusiak-Winter, *Geneza [w:] Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 35; M. Stahl, P. Korzeniowski (aktualizacja), *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024, s. 18 i n.; P. Ruczkowski, *Administracja – pojęcie, cechy, funkcje [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna i zagadnienia ustrojowe*, red. M. Augustyniak, Warszawa 2023, s. 13.

² P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, funkcje i sfery działania [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 29 i n.

w zakresie władzy wykonawczej; organy tej władzy; zarząd jakiejś instytucji, zespół zarządzający, kierujący czymś³.

Jak widzimy, w języku etnicznym „administracja” ma wiele znaczeń, co wynika ze złożoności samego zjawiska, jakim jest administracja i proces administrowania. Może być rozumiana bądź jako specyficzna struktura organizacyjna (podmiotowe rozumienie administracji), bądź jako proces polegający na wykonywaniu zadań publicznych (przedmiotowe rozumienie administracji). Podobny sposób rozumienia tego terminu spotykamy w nauce prawa administracyjnego⁴, o czym będzie mowa niżej.

Administracja w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym) i przedmiotowym jest zjawiskiem złożonym, trudnym do zdefiniowania w sposób klasyczny, zgodny z prawidłami logiki formalnej z uwzględnieniem *definiendum* i *definiciens*⁵. Znalazło to odzwierciedlenie w piśmiennictwie. Warto podkreślić, że już w pierwszych opracowaniach traktujących o administracji czy prawie administracyjnym zauważono, iż ze względu na stopień złożoności procesu administrowania wszelkie próby sformułowania klasycznej definicji administracji muszą być skazane na niepowodzenie. W wielu współczesnych podręcznikach⁶ przytacza się słowa Lorenza von Steina⁷, który stwierdził, że administracją jest „to, czego nie umiem nazwać”, czy też Ernsta Forsthoffa twierdzącego, że administracji nie można zdefiniować, a co najwyżej można ją opisać („Vielmehr liegt es in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, aber nicht definieren läßt”)⁸. Opinie te również obecnie pozostają aktualne⁹.

Z pewnością zdefiniowania pojęcia administracji nie ułatwiają obserwowane współcześnie zjawiska nakładania się na siebie różnych struktur administracyjnych, nie tylko krajowych, ale również międzynarodowych i ponadnarodowych (instytucje Unii Europejskiej, Rada Europy), oraz różnych systemów prawnych (prawo międzynarodowe, prawo UE, prawo krajowe), zlecanie funkcji administracji publicznej podmiotom prywatnym, prywatyzacja zadań publicznych. Wywołują one szczególne trudności

³ Słownik języka polskiego PWN, A–K, red. M. Szymczak, Warszawa 2002, s. 8–9; *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1969, s. 2–3.

⁴ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 15 i n.

⁵ J. Kmita, *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, Warszawa 1973, s. 136 i n.

⁶ L. von Stein, *Die Verwaltungslehre*, t. 1, Wien 1865, s. 3, podają za: J. Dobkowski, *Pojęcie administracji publicznej i prawa administracyjnego* [w:] J. Dobkowski, M. Karpiuk, P. Romaniuk, P. Sitniewski, *Prawo administracyjne*, Olsztyn 2024, s. 18; zob. także: M. Stahl, P. Korzeniowski (aktualizacja), *Pojęcie...*, s. 17; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 34.

⁷ Por.: L. v. Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868; L. v. Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*, Hrsg. U. Schliesky, Tübingen 2010.

⁸ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, München–Berlin 1951, s. 1.

⁹ Na brak możliwości sformułowania definicji administracji wskazuje w nauce niemieckiej S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2018, s. 1.

w definiowaniu podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego czy nauki administracji (obecnie nauk o polityce i administracji).

Warto jednak przypomnieć kilka definicji administracji sformułowanych przez doktrynę¹⁰. Podejmując próbę zdefiniowania administracji, w piśmiennictwie¹¹ zwraca się uwagę na rzymskiego prawnika Ulpiana, który co prawda nie definiował administracji, lecz prawo publiczne, i którego zdaniem są to te normy, których celem jest ochrona interesu państwa, natomiast normy prawa prywatnego ustanowione są w interesie jednostek (*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat privatum quod ad singulorum utilitatem*)¹². Współcześnie byśmy powiedzieli – że przede wszystkim ochrona interesu publicznego. Można zatem przyjąć, że administrowanie (administracja publiczna) to działalność zmierzająca do ochrony wspomnianego interesu; to działanie przede wszystkim dla urzeczywistnienia dobra wspólnego, jednak przy uwzględnianiu także interesu indywidualnego, interesu jednostki, który nie może być całkowicie pomijany. Konieczność ważenia tych interesów należy do cech współczesnego administrowania.

Jak się wydaje, szeroki zakres i nieostrość pojęcia administracji stają się przyczyną formułowania definicji negatywnych administracji, odwołujących się do – pochodzącej zasadniczo od Johna Locke'a i Monteskiusza (właściwie Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu¹³) – zasady podziału władzy. Jednymi z najbardziej znanych są definicje Waltera Jellinka¹⁴ i Otto Mayera¹⁵. Ich zdaniem administracja jest to działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem. Definicja ta, odwołująca się do wieloznacznych i nieostrych pojęć ustawodawstwa oraz sądownictwa, wywołuje jednak wiele wątpliwości, ale dostrzega się także jej pozytywny wymiar jako asumpt do poszukiwań ujęć pozytywnych administracji¹⁶. Dlatego też w nauce podjęto próbę sformułowania definicji pozytywnych administracji, odwołujących się do różnych wyznaczników. Jak zobaczymy niżej, wśród tych definicji będzie można wyróżnić podmiotowe, przedmiotowe i mieszane rozumienie administracji publicznej.

Do kryteriów podmiotowych odwoływał się Jerzy Stefan Langrod, utożsamiając administrację z planowym zgrupowaniem ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – z sumą urzędzeń, którymi oni dysponują¹⁷, a także Wacław Dawidowicz, który przez pojęcie administracji rozumiał system podmiotów utworzo-

¹⁰ Zob.: M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, reprint, Warszawa 2009; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 1 i n.

¹¹ M. Stahl, P. Korzeniowski (aktualizacja), *Pojęcie...*, s. 17–18.

¹² W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, s. 25; K. Kołańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 2021, s. 44.

¹³ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Montesquieu-Charles-Louis;3943233.html> (dostęp: 3.03.2025 r.).

¹⁴ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

¹⁵ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Berlin 1924, s. 7.

¹⁶ J. Dobkowski, *Pojęcie...*, s. 19.

¹⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 201–202.

nych i wyposażonych w kompetencje do prowadzenia działalności organizatorskiej i kierowniczej¹⁸. Marcin Jełowicki utożsamiał administrację w sensie podmiotowym z zespołem osób lub instytucją powołaną do zarządzania, kierowania określoną dziedziną¹⁹. Ten sam Autor, odwołując się tym razem do kryteriów przedmiotowych, uważał, że administracja oznacza zarządzanie, organizowanie wykonawstwa, kierowanie czymś²⁰. Podobnie w ujęciu przedmiotowym Eugeniusz Ochendowski definiuje administrację jako wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów²¹.

Z kolei wśród mieszanych definicji administracji, które odwołują się jednocześnie do kilku wyznaczników, warto wymienić chociażby definicję Jerzego Starościa, który proponował używanie określenia „administracja” do oznaczania bądź pewnej funkcji państwowej, bądź też pewnego systemu organów grupujących określone zespoły pracownicze²². Podobnie Hubert Izdebski i Michał Kulesza przez administrację rozumieją zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach²³.

Jeśli spojrzymy na doktrynę zagraniczną, to chociażby w nauce francuskiej mieszaną definicję administracji proponują Jean Rivero i Jean Waline, dla których administracja to nie tylko określona aktywność, lecz także organy, które tę aktywność podejmują²⁴. Podobnie definiuje się administrację w nauce słowackiej²⁵, niemieckiej²⁶ i austriackiej²⁷.

Jak widzimy, definicje te, stosując różne kwantyfikatory, próbują wyjaśnić, czym jest administracja od strony podmiotowej, przedmiotowej i przy wykorzystaniu obu wspomnianych wyznaczników. Czasami posługują się również dodatkowymi elementami definicyjnymi, takimi jak specyficzne formy działania, podporządkowanie ustawie, hierarchiczność itd.

¹⁸ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12 i n.

¹⁹ M. Jełowicki, *Organizatorskie funkcje państwa socjalistycznego i ich prawna regulacja* [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. Sand, Warszawa 1979, s. 11–12.

²⁰ M. Jełowicki, *Organizatorskie...*, s. 11.

²¹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, aktualizacja P. Rączka, T. Jędrzejewski, Toruń 2018, s. 23.

²² J. Starość, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

²³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

²⁴ J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 9.

²⁵ J. Machajová, J. Sobihard, D. Hrnčiar, V. Pirošik, M. Pirošiková, R. Pomahač, P. Průcha, V. Hutta, P. Škultety, *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2009, s. 11 i n.

²⁶ S. Detterbeck, *Allgemeines...*, s. 1 i n.; J. Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 58 i n.; W. Erbguth, A. Guckelberger, *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden 2018, s. 40 i n.; R. Stober, *Der Begriff der öffentlichen Verwaltung* [w:] R. Stober, W. Kluth, S. Korte, S. Eisenmenger, *Verwaltungsrecht I*, München 2017, s. 43 i n.; H. Maurer, Ch. Waldhoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2017, s. 1–12.

²⁷ A. Kahl, K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2011, s. 29 i n.

Na koniec warto jeszcze wskazać na relacje pomiędzy takimi pojęciami, jak: administracja publiczna, państwowa, rządowa, samorządowa czy prywatna. Rodzi się bowiem pytanie o zakres desygnatów tych pojęć. Może ono dotyczyć zwłaszcza deskrypcji treściowych pomiędzy pojęciami administracji publicznej, administracji państwowej i administracji rządowej. Jak pamiętamy, proces administrowania (administracja w ujęciu przedmiotowym) to wykonywanie zadań państwa, zadań publicznych. Zadania te mogą wykonywać różne podmioty, zarówno publiczne, jak i niepubliczne. Uzasadnione jest posługiwanie się zamiennie terminami: „administracja publiczna”, „administracja państwowa”, „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”, jeśli weźmiemy pod uwagę charakter wykonywanych zadań. Wynika to z faktu, że wszystkie wymienione wyżej administracje wykonują zadania państwa. Z tego powodu nie można ich sobie przeciwstawiać. W tym sensie uzasadnione jest posługiwanie się pojęciem administracji publicznej czy państwowej w odniesieniu do wszystkich podmiotów, nawet niepublicznych, którym zlecono wykonywanie zadań państwa.

Z inną sytuacją mamy do czynienia, jeśli weźmiemy pod uwagę podmiotowe rozumienie administracji i pewne wyodrębnienie organizacyjne. Wówczas dokonanie tego rozróżnienia wydaje się uzasadnione. W tym kontekście należy podkreślić, że pojęcie administracji publicznej pojawiło się wraz ze zmianami ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. Dotyczy to zwłaszcza powrotu w 1990 r. do idei samorządu terytorialnego, początkowo na poziomie gminy, by z czasem rozbudować strukturę administracji samorządowej włącznie z reformą zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Pojęciem administracji publicznej objęto zarówno administrację rządową (w tym przypadku tożsamą z państwową), jak i administrację samorządową.

Dodatkowych wyjaśnień wymaga posługiwanie się pojęciem administracji państwowej. Na ogół obejmuje się tym pojęciem podmioty działające bezpośrednio w imieniu państwa, na przykład ministra i wojewodę, czyli organy administracji rządowej. Innymi słowy, w tym przypadku określenia „administracja państwowa” i „administracja rządowa” traktowane są jako synonimy, którymi posługujemy się zamiennie. Trzeba jednak przyznać rację i tym Autorom, którzy traktują administrację samorządową również jako część administracji państwowej, przy tym działającą na zasadach wyodrębnienia prawnego i względnej samodzielności wykonywanych zadań. Administracji samorządowej nie należy bowiem przeciwstawiać państwu, ponieważ to w istocie państwo decyduje o istnieniu samorządu i zakresie powierzonych mu zadań. A zatem należy zaaprobować posługiwanie się pojęciem administracji państwowej (w rozumieniu szerokim, *sensu largo*) na oznaczenie zarówno administracji rządowej, jak i administracji samorządowej, zwłaszcza jeśli potraktujemy administrację przedmiotowo, jako wykonywanie zadań publicznych. Zadania te, niezależnie od podmiotów je wykonujących, nadal pozostają zadaniami publicznymi, a jedynie państwo ze względów utylitarnych zdecydowało o ich przekazaniu na rzecz podmiotowo odrębnych od państwa i działających względnie samodzielnie jednostek samorządu terytorialnego.

Pozostaje jeszcze wskazanie różnic między pojęciami administracji publicznej i administracji prywatnej. W odróżnieniu od administracji prywatnej administracja publiczna działa dla dobra wspólnego, w interesie publicznym. Administracja prywatna realizuje bądź cele prywatne, bądź cele pewnej grupy osób, tj.: przedsiębiorstwa, niepublicznej szkoły, niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, fundacji, stowarzyszenia, partii politycznej itd.

2. Cechy administracji

Biorąc pod uwagę trudności, jakie wywołuje sformułowanie uniwersalnej, klasycznej definicji administracji, można podjąć próbę opisowego ujęcia administracji publicznej, co pozwoli na uniknięcie wielu trudności, które wiążą się z próbami syntetycznego definiowania złożonych zjawisk społecznych.

Do najczęściej wymienianych cech administracji należą²⁸:

- działanie na podstawie i w granicach określonych przez prawo;
- wykonywanie zadań państwa (publicznych);
- działanie dla dobra wspólnego, co jednak nie wyklucza równocześnie ochrony interesu jednostki;
- działanie w imieniu państwa bądź odrębnego od państwa związku publiczno-prawnego (samorządu);
- ścisły związek z polityką państwa;
- wzajemne relacje pomiędzy ogniwami administracji mogą przybierać postać hierarchicznego podporządkowania bądź decentralizacji i wyodrębnienia prawnego;
- możliwość korzystania z władztwa państwowego;
- wykonywanie zadań w swoistych prawnych formach działania (do typowych prawnych form działania należy akt administracyjny, a właściwie jego kwalifikowana forma, czyli decyzja administracyjna);
- możliwość jednostronnego decydowania o prawach i obowiązkach obywateli i innych podmiotów prawa (administracyjny model stosowania prawa polega zasadniczo na jednostronnym przekształceniu normy generalnej i abstrakcyjnej w normę indywidualną i konkretną);
- obowiązek wykonywania zadań nie tylko na wniosek obywatela, ale przede wszystkim z własnej inicjatywy (np. ustawowy obowiązek wykonywania zadań własnych przez gminy);
- bezosobowy charakter (kompetencje przynależą konkretnym organom lub innym podmiotom administrującym, a nie osobom pełniącym ich funkcje);
- powierzenie pełnienia funkcji organów lub innych podmiotów administrujących przeważnie osobom odpowiednio przygotowanym merytorycznie oraz pobiera-

²⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 8 i n.

jącym z tytułu pełnienia tych funkcji wynagrodzenie, stanowiące podstawowe źródło ich utrzymania (zawodowy charakter personelu);

- wykonywanie zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb obywateli, a nie w celu osiągnięcia zysku (co nie wyklucza odpłatności świadczeń administracji);
- monopolistyczny charakter (administracja jest wyłącznym gospodarzem powierzonych jej zadań).

Wskazany wyżej katalog cech administracji publicznej nie ma charakteru zamkniętego, ale pozwala, przynajmniej częściowo, odpowiedzieć na pytanie o to, czym jest administracja. Jak widzimy, administracja jest strukturą organizacyjną składającą się z różnych podmiotów, których podstawowym bądź dodatkowym celem jest wykonywanie zadań państwa, przy zastosowaniu zróżnicowanych form i metod działania, także z wykorzystaniem przymusu państwowego. Jest działalnością polegającą na wykonywaniu zadań państwa bezpośrednio w jego imieniu bądź w imieniu odrębnego od państwa podmiotu, któremu państwo zleciło ich wykonywanie, uznając, że będą one skuteczniej i efektywniej wykonywane przez jednostki zdecentralizowane.

3. Postacie i funkcje administracji

W literaturze przedmiotu wyodrębniono dwie zasadnicze postacie administracji, a mianowicie:

- 1) administrację władczą;
- 2) administrację niewładczą, zwaną też gestią.

Administracja władcza, którą można również określić mianem administracji reglamentacyjnej (albo reglamentacyjno-porządkowej), charakteryzuje się możliwością stosowania różnych form przymusu. Należy podkreślić, że jest to tylko prawna możliwość stosowania przymusu, ponieważ nie zawsze wydawane nakazy czy zakazy muszą być wsparte przymusem. Przeważnie są one bowiem dobrowolnie wykonywane przez obywateli, bez potrzeby korzystania z władztwa państwowego.

Dzisiaj jednak administracja władcza jest najczęściej zastępowana drugą jej postacią, tj. administracją niewładczą. Przejawia się ona w zastępowaniu władczych form działania formami niewładczymi o charakterze administracyjnoprawnym bądź cywilnoprawnym. W tym przypadku jednostronne nakazy i zakazy są zastępowane wzajemnymi oświadczeniami woli równorzędnych stron stosunku prawnego. Innymi słowy, jednostronność zastępuje konsensus i współdziałanie różnych podmiotów w interesie publicznym, dla dobra wspólnego i dla dobra jednostek.

W tym miejscu warto również podkreślić, że w ramach administracji niewładczej wyodrębnia się administrację świadczącą, której zadaniem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb obywateli w takich sferach, jak: ochrona zdrowia, kultura, oświata,

infrastruktura techniczna (drogi, mosty, ścieżki rowerowe, kanalizacja itd.), usługi publiczne (transport komunalny, wywóz nieczystości, dostarczanie ciepła, energii, gazu itd.). Błędem jest utożsamianie administracji niewładczej z administracją świadczącą, ponieważ administracja niewładcza jest z pewnością pojęciem szerszym od pojęcia administracji świadczącej. Na przykład wykonanie kopii dokumentu na potrzeby urzędu mieści się w ramach desygnatów pojęcia administracji niewładczej, jednakże trudno uznać tę czynność za ilustrację administracji świadczącej.

Oprócz postaci wyodrębnia się także funkcje administracji²⁹, takie jak:

- 1) funkcja reglamentacyjno-ochronna;
- 2) funkcja świadcząca (gospodarczo-organizatorska);
- 3) funkcja zarządzania majątkiem;
- 4) funkcja wychowawcza.

Wszystkie wymienione wyżej funkcje wyodrębniły się z funkcji policyjnej bądź pojawiły się wraz z rozwojem społecznym, politycznym i gospodarczym państwa.

Funkcja reglamentacyjno-ochronna przejawia się przede wszystkim w wydawaniu nakazów oraz zakazów, których wykonanie zagwarantowane jest możliwością stosowania władztwa państwowego, w tym przymusu bezpośredniego. Przykładami takiego działania mogą być: wydanie decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia publicznego, ograniczenie handlu tzw. dopalaczami, wydanie przepisów porządkowych przez samorząd na szczeblu gminy, wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na danym obszarze itd.

Funkcja świadcząca przejawia się w zaspokajaniu podstawowych potrzeb bytowych obywateli, natomiast funkcja zarządzania majątkiem polega na gospodarowaniu majątkiem należącym do Skarbu Państwa bądź do jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa.

Ostatnia z wymienionych przez nas funkcji dotyczy wpływu państwa na kształtowanie moralnych i etycznych postaw obywateli oraz na kształtowanie kultury i świadomości prawnej obywateli. Nie ulega wątpliwości, że w tym zakresie państwo powinno pełnić jedynie rolę pomocniczą względem rodzin i mniejszych wspólnot (organizacji pozarządowych itp.). Naszym zdaniem państwo powinno podejmować także działania na rzecz edukacji obywatelskiej oraz rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego.

²⁹ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 56 i n.; M. Jełowicki, *Organizatorskie...*, s. 13 i n.

4. Sfery (płaszczyzny) działania administracji

Kolejnym zagadnieniem, do którego warto się odnieść, jest kwestia sfer działania administracji. Administracja to organizatorska i wykonawcza działalność skierowana do podmiotów prawa połączonych różnymi rodzajami więzi formalnych i nieformalnych, a także do podmiotów znajdujących się na zewnątrz aparatu administracyjnego. Biorąc pod uwagę system powiązań pomiędzy podmiotami prawa, można dokonać podziału sfer (płaszczyzn) działania administracji na sferę zewnętrzną i wewnętrzną³⁰. Sfera zewnętrzna obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administrującymi a podmiotami administrowanymi, tj. znajdującymi się poza strukturą aparatu administracyjnego (np. relacja organ administracji publicznej – obywatel). Z kolei sfera wewnętrzna obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administrującymi, podporządkowanymi organizacyjnie lub służbowo (prezes Rady Ministrów – wojewoda) bądź też niezależnymi (gmina A i gmina B zawierające porozumienie). Jak widzimy, w tym przypadku do sfery wewnętrznej zaliczyliśmy również relacje, które są nawiązywane pomiędzy podmiotami niepodporządkowanymi ani służbowo, ani organizacyjnie, jednakże wykonującymi administrację publiczną. Relacje pomiędzy gminami zawierającymi porozumienie międzygminne mogą być przez niektórych autorów zaliczane do sfery zewnętrznej z uwagi na wspomniany brak zależności organizacyjno-hierarchicznej.

Podział na sferę zewnętrzną i wewnętrzną jest istotny z punktu widzenia podstaw prawnych podejmowanych działań. W sferze zewnętrznej działania administracji są ściśle uregulowane prawem. Niewątpliwie podstawę prawną działań administracji skierowanych do obywateli oraz innych podmiotów niepodporządkowanych, czyli objętych sferą zewnętrzną, mogą stanowić jedynie normy znajdujące się w źródłach powszechnie obowiązującego prawa. Warto podkreślić, że prawa i obowiązki tychże podmiotów mogą być również konkretyzowane dwustronnymi lub jednostronnymi aktami stosowania prawa (umowy administracyjne, porozumienia, decyzje, postanowienia), które znajdują swoje oparcie we wspomnianych normach. Wykluczone jest – co zresztą wynika z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawa – regulowanie sfery zewnętrznej normami zawartymi w źródłach prawa wewnętrznego (zarządzeniach, okólnikach, pismach okólnych, instrukcjach, regulaminach). Tego typu aktami prawnymi mogą być regulowane stosunki w sferze wewnętrznej działania administracji. Generalnie działania administracji w sferze wewnętrznej charakteryzuje większa swoboda, przy czym również w tym przypadku aktywność administracji jest uzależniona od istnienia normy prawnej zawierającej chociażby w sposób ogólny określoną kompetencję. Jak słusznie podkreślono w literaturze, „nie mogą zostać zaakceptowane teorie prowadzące do tezy o wolności od prawa sfery wewnętrznej działania administracji”³¹.

³⁰ J. Lang, *Związek administracji prawem* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 22; J. Jagielski, *Sfery działania administracji (rozróżnienie jej podstawowych rodzajów)* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 35–36; J. Łętowski, *Prawo...*, s. 32.

³¹ J. Łętowski, *Prawo...*, s. 33.