

X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Układ administracji publicznej

redakcja naukowa
Jerzy Korczak

X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe
Administratywistów

Układ administracji publicznej

redakcja naukowa
Jerzy Korczak



Wolters Kluwer

Warszawa 2020

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Recenzent

Dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-927-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIŚ TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wprowadzenie.

O pojmowaniu układu administracyjnego we współczesnej rzeczywistości administracyjnej.....	13
---	----

Część pierwsza UKŁAD ADMINISTRACYJNY W METODOLOGII NAUK ADMINISTRACYJNYCH

Wojciech Jakimowicz

O potrzebie integracji nauk administracyjnych	19
---	----

Marta Kisielowska

Zasada legalności a układ w ujęciu Profesora Franciszka Longchamps	31
---	----

Mariusz Krawczyk

O możliwościach i sposobach dostosowywania się układu administracyjnego do otoczenia	43
---	----

Ewa Skorczyńska

Układ administracyjny w koncepcji nauki administracji Profesora Franciszka Longchamps	59
--	----

Tomasz Słapczyński

Teoria organizacji i zarządzania a układ administracyjny	79
--	----

Marcin Stasz

Komunikacja jako wartość kluczowa w funkcjonowaniu administracji publicznej.....	95
---	-----------

Jerzy Supernat

Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”	111
--	------------

Część druga CZYNNIKI WYZNACZENIA UKŁADU ADMINISTRACYJNEGO

Maciej Błażewski

Czynniki koniecznościowe współkształtujące układ pomiędzy organami administracji publicznej w związku z prowadzeniem i stosowaniem publicznych systemów teleinformatycznych	127
--	------------

Mariusz Oleś

Prawo jako czynnik powinnościowy układu administracyjnego – kilka refleksji o znaczeniu prawa administracyjnego dla administracji publicznej.....	139
--	------------

Piotr Lisowski

Powinnościowy wymiar układu administracji publicznej – kilka refleksji na kanwie (nie)racjonalności ustawodawcy (na przykładzie zakazu łączenia członkostwa w statutowym organie uczelni z zatrudnieniem w administracji publicznej)	157
---	------------

Jerzy Korczak

Dowolnościowe czynniki wyznaczenia układu administracyjnego w sferze władztwa statutowego korporacji publicznoprawnych	171
---	------------

Część trzecia
UKŁAD ADMINISTRACYJNY
W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Dominika Cendrowicz

Układ zadaniowo-kompetencyjny administracji publicznej – uwagi na tle zasady pomocniczości	193
---	------------

Mariusz Kotulski

Układ administracji publicznej w obsadzaniu Krajowej Administracji Skarbowej	211
---	------------

Joanna Lemańska

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej w kontekście układu administracyjnego w ujęciu Profesora Franciszka Longchamps	225
---	------------

Justyna Mielczarek-Mikołajów

Rozważania nad układem administracyjnym w ujęciu Profesora Franciszka Longchamps w kontekście gospodarki nieruchomości – zagadnienia wybrane	245
---	------------

Andrzej Pakuła

Prawnonormatywny model ustroju administracji rządowej – układ czy system?	261
--	------------

Marika Piwowarczyk

Status prawny organu nadzorczego do spraw ochrony danych osobowych. Analiza prawnoporównawcza	277
--	------------

Kacper Rożek

Adwokatura układem administracyjnym? Analiza ustroju współczesnego samorządu adwokackiego w kontekście schematu zaproponowanego przez Franciszka Longchamps	297
--	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. adw.	– ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 1513 ze zm.)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2020 r. poz. 85 ze zm.)
p.w.u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)

u.e.l.	– ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2019 r. poz. 1397 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)
u.i.d.p.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346 ze zm.)
u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.)
u.o.d.o.2018	– ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.n.t.n.	– ustawa z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm.) – akt archiwalny
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)

Publikatory

AUWr.	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
Dz.Urz. Woj. Małop.	– Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Woj. Warm.	– Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	– Studia Prawnicze
SPE	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ePUAP	– Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KAS	– Krajowa Administracja Skarbowa
MNiSW	– Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NRA	– Naczelna Rada Adwokacka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PUODO	– Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RDN	– Rada Doskonałości Naukowej
SA	– Sąd Apelacyjny
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

WPROWADZENIE. O POJMOWANIU UKŁADU ADMINISTRACYJNEGO WE WSPÓŁCZESNEJ RZECZYWISTOŚCI ADMINISTRACYJNEJ

Jak stało się to już swoistą tradycją tego cyklicznego wydarzenia naukowego, samo sformułowanie tematu X Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów, które odbyły się w dniach 21–22 września 2019 r. we Wrocławiu, rodziło więcej wątpliwości niż pewności co do sposobu jego interpretacji i tym samym operacyjnego zastosowania, zwłaszcza przez referentów występujących w trakcie trzech sesji plenarnych¹. Jednakże tym razem wybór był podyktowany miejscem odbywania obrad, a właściwie postacią z nim związaną w sposób szczególnie ważny, jako że w 2019 r. mijała nie tylko 50. rocznica założenia Instytutu Nauk Administracyjnych na wrocławskim wydziale prawniczym, ale też 50. rocznica śmierci współzałożyciela Instytutu i zarazem wrocławskiej szkoły administratywistycznej Profesora Franciszka Longchamps'a.

Jubileuszowe, dziesiąte już spotkanie zostało poświęcone zagadnieniu o fundamentalnym znaczeniu dla nauk administracyjnych – układowi administracji publicznej, którego conceptualizację zawdzięczamy Franciszkowi Longchampsowi, jednemu z najwybitniejszych przedstawicieli tych nauk, a zarazem założycielowi wrocławskiej szkoły administraty-

¹ Artykuły dokumentujące wygłoszone podczas sesji plenarnych referaty w spisie treści oznaczono *.

wistycznej. Przyczyn tego wyboru jest wiele, jak choćby ta, że jest on swoistym zwieńczeniem dotychczasowych tematów przewodnich dziewiciu spotkań, bo każdy z nich wpisywał się w układ administracyjny w Longchampsowskim ujęciu. Jak także i ta, że w obecnych warunkach funkcjonowania państwa dyskusja nad układem jest bardzo aktualna. Jednak najważniejsze związane są z postacią Autora tej koncepcji, jako że w 2019 r. minęła również 70. rocznica publikacji *Założeń nauki administracji*, w których przedstawił ją jako składową proponowanego przez siebie pojęcia administracji publicznej, co spletało się swoiście z obu wspomnianymi rocznicami: śmierci Profesora Longchamps'a i założenia Instytutu. Organizatorzy X Krakowsko-Wrocławskich Spotkań Naukowych Administratywistów – pracownicy Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego – chcieli, w formie najpierw naukowej debaty, a następnie tradycyjnej publikacji, obie okoliczności podkreślić i uczynić z nich motyw przewodni jubileuszowego spotkania.

Koncepcja układu administracyjnego, jak dostrzega się to w doktrynie, nie jest dostatecznie upowszechniona i wykorzystana², co więcej, z racji politycznych okoliczności ukazania się pierwszego wydania *Założeń nauki administracji* groziło jej zupełne zapomnienie, decyzją władz cenzorskich bowiem cały nakład został przeznaczony do zniszczenia³. Profesor Longchamps sam nie doczekał się ponownego jej wydania mimo październikowej odwilży i powolnego otwierania na zachodnio-europejską i amerykańską naukę, ale też nad monografią ciążyło swoje fatum, bo gdy po solidarnościowym przełamaniu autorytarnej władzy córka Profesora Małgorzata Longchamps, wówczas adiunkt w Instytucie Nauk Administracyjnych, podjęła starania o ponowne wydanie pracy swojego ojca, to jej przedwczesna śmierć w 1989 r. znacznie utrudniała prace wydawnicze. Mimo tych przeciwności, dzięki wytrwałości Profesora Jana Jeżewskiego i wielu współpracowników Instytutu w czaso-

² Zob. J. Niczyporuk, *Układy administracyjne w nauce administracji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010/13, s. 52.

³ O czym wspominał J. Jeżewski, *Przedmowa do drugiego wydania* [w:] F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, AUWr. nr 1153, „Prawo” CLXXXVII, Wrocław 1991, s. 3, przy okazji II wydania monografii.

piśmie „Prawo” serii wydawniczej „Acta Universitatis Wratislaviensis” w 1991 r. ukazało się II wydanie tej publikacji, a potem też następne.

Przez wszystkie te lata sama koncepcja układu administracyjnego była jednak wykorzystywana, ale głównie we wrocławskiej szkole administratywistycznej, znajdując swoją kontynuację metodologiczną przede wszystkim w podręczniku pod redakcją Tadeusza Kuty wydanym w 1985 r.⁴, a także refleksy w pracach przedstawicieli innych ośrodków naukowych⁵. Istniała zatem potrzeba dalszej jej kontynuacji, a przede wszystkim ustalenia, na ile założenia jej Autora są przydatne dla współczesnych badań nad administracją publiczną.

Mimo wielu obaw co do samego wyboru tematu, ale też co do możliwości jego realizacji w przygotowanych wystąpieniach, okazało się po raz kolejny, że spotkanie dwóch odmiennych przecież w swym charakterze ośrodków administratywistycznych, bo o ile myśl Longchampsowska jest zawsze obecna w badaniach wrocławskich, o tyle zdecydowanie mniej rozpowszechniona jest w badaniach krakowskich, może przynieść zaskakujące i bogate treściowo wyniki. Do nich dołączyły się zgłoszone już po obradach propozycje bardzo ciekawych i wartościowych artykułów naukowych przygotowanych przez przedstawicieli obu ośrodków, które razem z tekstami wygłoszonych referatów składają się na niniejszy tom.

Wygłoszone wówczas wystąpienia referatowe i wywołane nimi gorące dyskusje, a także pozostałe teksty ukazały nowe spojrzenie na koncepcję układu administracyjnego, już to jako układu kompetencyjnego, już to jako układu stanowisk publicznych, już to jako układu działań. W prezentowanych w niniejszej monografii zbiorowej artykułach znalazły się rozważania nad miejscem koncepcji w metodologii nauk administracyjnych, a zatem nie tylko w samej nauce administracji, składające się na część I. W dalszym toku rozważań (część II) prześledzono skutki zastosowania Longchampsowskiej triady czynników wyznaczenia

⁴ *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Wrocław 1985.

⁵ Jako przykład można przywołać monografię E. Knosali, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.

układu – tych, które uwzględniają obiektywne prawa natury i nauk ścisłych wkraczających do administracji na różne sposoby (czynników koniecznościowych), tych, które obligują administrację do określonych zachowań (czynniki powinnościowe), i tych, które pozwalają w projektowaniu struktur i procedur działania zyskać większą swobodę i elastyczność (czynniki dowolnościowe). Wreszcie w III części znalazły się artykuły poświęcone egzemplifikacji zastosowania koncepcji układu w administracyjnym prawie materialnym i ustrojowym.

Przy tej okazji wyrażam gorące podziękowania Wszystkim, dzięki którym X Krakowsko-Wrocławskie Spotkania Naukowe Administratywistów przebiegły – jak zawsze, począwszy od 2010 r. – w atmosferze naukowej uczty najwyższej jakości, szczególne podziękowania kierując do Osób Zaangażowanych w powstanie niniejszej publikacji.

Jerzy Korczak

Część pierwsza

**UKŁAD ADMINISTRACYJNY
W METODOLOGII
NAUK ADMINISTRACYJNYCH**

Wojciech Jakimowicz

O POTRZEBIE INTEGRACJI NAUK ADMINISTRACYJNYCH

Abstrakt: Artykuł porusza problematykę integracji nauk administracyjnych na tle argumentacji przytaczanej w teorii prawa na uzasadnienie postulatu integracji zewnętrznej oraz integracji wewnętrznej nauk prawnych oraz – przede wszystkim – w nawiązaniu do poglądów przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Przedstawiono w nim również propozycję określenia treści procesu integracji nauk administracyjnych.

Słowa kluczowe: integracja nauk o administrowaniu, nauka prawa administracyjnego, nauka administracji, wiedza o administracji.

1. W wydanych w 1980 r. *Problemach podstawowych prawoznawstwa* Zygmunt Ziemiński zwracał uwagę, że mimo toczącej się już wówczas od wielu lat dyskusji nad problematyką integracji zewnętrznej oraz integracji wewnętrznej nauk prawnych, problematyka ta nie została należycie doceniona w prawoznawstwie¹. Tymczasem, jak wskazywał: „W problematyce nauk prawnych zbiegają się elementy charakterystyczne dla nauk bardzo różnego typu obok elementów w znacznym stopniu swoistych tylko dla prawoznawstwa, a problematyka badań nad zjawiskami prawnymi w różnych ich aspektach wymaga nawiązywania do dorobku nauk bardzo różnego typu. To właśnie bogactwo i różnorodność problematyki nauk prawnych skłania do zwrócenia uwagi

¹ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 72–73.

na doniosłość należytej integracji nauk prawnych z innymi naukami (integracja zewnętrzna), jak i należytej integracji pomiędzy poszczególnymi naukami prawnymi różnego rodzaju (integracja wewnętrzna nauk prawnych). Niedostatki w tej dziedzinie, np. brak ujednolicenia wspólnej aparatury pojęciowej, brak jednolitości co do sposobu formułowania problemów i metod ich rozstrzygania, niedostateczne wykorzystywanie dorobku nauk pokrewnych, niekiedy partykularyzm rozwiązań przyjmowanych w naukach prawnych w stosunku do rozwiązań przyjmowanych w innych naukach, brak całościowego obrazu problematyki nauk prawnych, to czynniki, które w znacznym stopniu opóźniać mogą rozwój nauk prawnych i powodować nieekonomiczność wysiłku badawczego”².

W podobnym duchu wypowiadał się Franciszek Longchamps, który nawiązując do kwestii „nieuchronnie twórczej” roli nauki prawa wobec jej przedmiotu, wyrażał opinię, że „niezbędny nam jest bliższy kontakt ze współczesnymi sposobami myślenia w innych dziedzinach nauk, społecznych, przyrodniczych i formalnych, dla modernizacji naszych własnych warsztatów pracy”³.

Na potrzebę integracji nauk o administrowaniu wprost wskazywał Jerzy Starościak, obejmując pojęciem nauk o administrowaniu trzy nauki, tj. naukę prawa administracyjnego, naukę administracji i naukę polityki administracyjnej, i podnosząc, po scharakteryzowaniu tych nauk, że: „Jak widać z przedstawionego zarysu treści nauki prawa administracyjnego, polityki administracji i nauki administracji, samo poznanie prawa administracyjnego nie zapewni posiadania pełni wiedzy o administrowaniu. Dążenie zaś do zgromadzenia możliwie szerokich wiadomości

² Z. Ziemiński, *Problemy...*, s. 72. Na wpływ różnych nauk społecznych na nauki prawne zwracał uwagę J. Wróblewski, wiążąc to zjawisko z tendencjami do integracji nauk społecznych. Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienie normatywności prawoznawstwa* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek, Kraków–Warszawa 1964, s. 552.

³ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966/6 [w:] F. Longchamps de Bérrier, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 288.

staje się punktem wyjścia do wysunięcia postulatu potrzeby integracji nauk o administrowaniu”⁴.

2. Wskazywane przez Zygmunta Ziemińskiego argumenty przemawiające za doniosłością problematyki integralności nauk prawnych odnoszą się również do nauki prawa administracyjnego w jej relacjach z innymi naukami, a zwłaszcza – co nie powinno budzić wątpliwości – z tymi naukami, które dotyczą administracji publicznej. Jako klasyczną triadę nauk administracyjnych wymienia się naukę prawa administracyjnego, naukę administracji i naukę polityki administracyjnej, gdzie – znowu w klasycznym ujęciu – przedmiot nauki prawa administracyjnego obejmuje materiał normatywny, przedmiot nauki administracji dotyczy „rzeczywistości administracyjnej”, tj. administracji realnie działającej w danym miejscu i czasie, a przedmiot nauki polityki administracyjnej wiąże się z badaniem celów administracji i formułowaniem ocen jej działań⁵. Przedmiot poszczególnych nauk administracyjnych nie był i nie jest zatem tożsamy, ale miał i ma istotny wspólny element. Jest nim administracja publiczna, która – jak podkreślał Franciszek Longchamps – „jest jednym z czynników” wyznaczających przedmiot nauki prawa administracyjnego⁶.

Obecnie autorzy opracowań z zakresu nauki administracji wskazują, że dotyczą one zagadnień „związanych ze zjawiskami administrowania”, a ich przedmiotem jest charakterystyka „głównych wyznaczników organizacji i funkcjonowania administracji publicznej dających obraz rzeczywistej administracji”, przy czym „bogactwo ujęć nauki administracji rzutuje na zróżnicowane propozycje autorskie: od tendencji socjologizujących, przez normatywne, do prakseologicznych, żeby wymienić najważniejsze”⁷. Jak zauważa Zbigniew Leoński, przedmiot badań nauki administracji „stanowi administracja państwowa (administracja publiczna) w określonych ramach czasowych, a zatem uwarunkowana okre-

⁴ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 24–25.

⁵ Przegląd stanowisk w tej kwestii prezentuje J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 54 i n.

⁶ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, AUWr. nr 1153, „Prawo” CLXXXVII, Wrocław 1993, s. 169.

⁷ J. Łukasiewicz, *Zarys...*, s. 9.

ślonym ustrojem społeczno-politycznym i ekonomicznym. Nauka administracji bada rzeczywisty obraz administracji we wszechstronnym jej uwarunkowaniu, co sprawia, iż wiedza ta ma charakter kompleksowy”⁸. Zdaniem Jana Łukasiewicza w procesie badania administracji publicznej nie sposób oddzielić warstwy normatywnej od organizacyjnej, co skłania do przyjęcia w nauce administracji określonej płaszczyzny badawczej sprowadzającej się „do kontrastowania «świata prawa» ze «światem organizacji»”⁹. Jednocześnie jednak, co z kolei podkreślał Franciszek Longchamps, z perspektywy nauki prawa administracyjnego, bez odwołania się do pojęcia normy nie sposób określić żadnej rzeczywistej organizacji, a pojęcie organizacji łączy w sobie element „powinności” i element „rzeczywistości” – „samo pojęcie administracji, trzon i nerw administracji, i zdaje się prawa administracyjnego, jest właściwie przez nas nie badane. (...) Zarazem widać w sposób oczywisty, że bez odwołania się do pojęcia normy niepodobna określić żadnej rzeczywistej organizacji”¹⁰. Warto również przytoczyć stanowisko Eberharda Schmidta-Aßmanna wyrażone na tle rozważań o administracji jako organizacji i na tle znaczenia prawa organizacyjnego: „Organizacje jako systemy społeczne żyją z interakcji ich członków, jako częściowe systemy społeczeństwa pozostają one równocześnie we wzajemnych powiązaniach z innymi częściowymi systemami. Są układami podziału pracy, które pozwalają wiązać różnorakie możliwości rzeczywistych działań. Prawo organizacyjne musi je prawnie porządkować jako organizacje społecznie namacalnych układów działań (...). Organizacja w sensie prawnym i organizacja w sensie faktycznym nie mogą być rozumiane jako zjawiska wzajemnie od siebie niezależne, kierujące się własnymi założeniami i zasadami konstrukcyjnymi, lecz jedynie jako dwie strony jednej i tej samej sprawy”¹¹.

⁸ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 21.

⁹ J. Łukasiewicz, *Zarys...*, s. 9.

¹⁰ F. Longchamps, *Współczesne...*, s. 293.

¹¹ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 312 i cytowana tam literatura

3. Rozwój nauk administracyjnych w kierunku czyniącym z nich nauki kompleksowe¹², dążące do wszechstronnego podejścia do badań nad administracją publiczną¹³, gdzie nauka administracji obejmuje między innymi wątki socjologiczne, organizacyjne, prakseologiczne, a nauka prawa administracyjnego już od dawna nie koncentruje się wyłącznie na materiale normatywnym i jego analizie logiczno-językowej, przy jednoczesnym niezmiennym fundamencie stanowiącym istotny element przedmiotu badań tych nauk, sprawia, że postulat ich integralności, z uzasadnieniem tego procesu przedstawionym przez Zygmunta Ziemińskiego, okazuje się bardzo aktualny. Tym bardziej, gdy – jak przekonująco wykazuje Jan Łukasiewicz – „ostre niegdyś granice między nauką prawa administracyjnego, nauką administracji i nauką polityki administracyjnej znacznie się zatarły, zresztą z korzyścią dla rozwoju tych dyscyplin”¹⁴. Obecnie „nauka administracji – nawet ta programowo nieprawnicza – nie może całkowicie zrezygnować z metod właściwych naukom prawnym, w szczególności metody formalno-dogmatycznej, porównawczej i historycznej”¹⁵.

¹² W literaturze zwraca się uwagę na integrującą rolę nauki administracji z punktu widzenia jej przedmiotu, jakim jest administracja publiczna, i podkreśla się „uniwersalny” dylemat każdego integrowania, który w przypadku nauki administracji koncentruje się na dwóch sprawach: „po pierwsze, czy włączone do nauki administracji składniki, genetycznie należące do innych nauk, zostały rzeczywiście zintegrowane w nowej strukturze logicznej, pojęciowej, otwierającej nowe możliwości formułowania hipotez badawczych i wnioskowania, czy też należą one strukturalnie nadal do swych dyscyplin pierwotnych i zostały wprowadzone do nauki administracji na zasadzie przedmiotowej; po drugie, czy i jak pojmowanej nauce administracji można przypisać oryginalne, autonomicznie uzyskiwane wyniki badawcze”. Zob. J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 362–363.

¹³ Zob. Z. Leoński, *Nauka...*, s. 19. Według M. Janika klasyczne rozróżnienie w obrębie nauk administracyjnych nauki administracji, polityki administracyjnej i prawa administracyjnego jest obecnie w znacznej mierze nie do utrzymania, dlatego że rozgraniczenie między tym, co jest, a tym, co być powinno, jest nie do przeprowadzenia. Aktualnie do nauki administracji należą wszystkie gałęzie nauk administracyjnych z wyjątkiem nauki prawa administracyjnego. Zob. M. Janik, *Nauka administracji wobec wyzwań współczesności* [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 129.

¹⁴ J. Łukasiewicz, *Zarys...*, s. 58.

¹⁵ H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, red. R. Hauser, Warszawa 2005, s. 26.

4. Integralność rozumiana jako „nienaruszalność w ramach całości”¹⁶ akcentuje wartość elementu będącego wyznacznikiem owej „całości” i nie jest zabiegiem skierowanym na podporządkowywanie względem siebie poszczególnych nauk czy na zacieranie ich tożsamości, w tym kwestionowanie ich metod i instrumentów badawczych. W postulatcie integralności nauki prawa administracyjnego z innymi naukami dotyczącymi administracji publicznej idzie o to, aby korzystając z bogactwa specyfiki ujęć, metod i instrumentów każdej z tych nauk, mieć świadomość tożsamości fundamentalnego elementu składającego się na przedmiot ich badań i mówić językiem zrozumiałym dla wszystkich badaczy skupiających się na rozmaitych aspektach tego właśnie fundamentalnego elementu: „Nauka administracji należy do nauk społecznych zajmuje się bowiem zjawiskami administracyjnymi, które należą do zjawisk społecznych i układami, które obejmują te zjawiska. Żadnej nauki społecznej nie można uprawiać w odosobnieniu od innych nauk społecznych. Wynika to z właściwości przedmiotu, mianowicie stąd, że każde zjawisko społeczne jest wielokrotnie i różnorodnie powiązane z innymi. Nie można więc i nauki administracji uprawiać w odosobnieniu od innych nauk społecznych, trzeba ją tylko umieć odróżnić metodycznie od innych nauk społecznych, aby uniknąć pomieszania w pracy badawczej”¹⁷.

Konieczne jest zatem podkreślenie, że w postulatcie integralności nauki prawa administracyjnego z innymi naukami dotyczącymi administracji publicznej nie idzie o zacieranie samodzielności poszczególnych nauk (dyscyplin naukowych). Jak zauważa Jan Jeżewski: „O samodzielności dyscypliny naukowej świadczy m.in. wyodrębnienie przedmiotu i aspektu badań, własny system pojęć badawczych (język), stosowana metoda badań. (...) Znaczenie rozstrzygające może mieć język nauki: w nim wyraża się tożsamość metodologiczna; przejście języka innej dyscypliny może oznaczać unicestwienie możliwości określenia, nie tyle przedmiotu, ile aspektu (względem), w jakim ma on być badany – a tym samym wyrażenia wyników, wnoszących nową, istotną, a przede

¹⁶ *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, red. B. Dunaj, Warszawa 1999, s. 324.

¹⁷ F. Longchamps, *Założenia...*, s. 213.

wszystkim oryginalną wiedzę o przedmiocie”¹⁸. Praca nad „wspólnym językiem” nie oznacza jednak przejmowania języka innej dyscypliny, tak jak dbałość o czystość ojczystej mowy nie powinna zmierzać do eliminowania językowych lokalnych odrębności, zdeterminowanych tradycją i określonymi uwarunkowaniami, w tym historycznymi czy kulturowymi.

5. Postawę naukowca integrującego nauki administracyjne prezentował niewątpliwie Franciszek Longchamps. Jego *Założenia nauki administracji* stanowią dzieło, w którym wątki istotne dla nauki administracji i nauki prawa administracyjnego, w tym relacje między administracją publiczną i prawem w ogólności, jak i prawem administracyjnym, Autor rozważał „w tym samym języku”, budując na tle głębokich analiz dotychczasowego dorobku nauk administracyjnych aparaturę pojęciową umożliwiającą opisanie tych relacji w sposób kompleksowy, tj. nie tylko z punktu widzenia właściwego jednej z nauk. Wiązało się to między innymi z wyodrębnianiem spośród rozmaitych stanowisk elementów pozwalających na budowanie określeń uniwersalnych i niesprzecznych z tymi stanowiskami, czego przykładem może być zaproponowane rozumienie normy prawnej (odnoszone później do kategorii układu)¹⁹, z czytelnym wyodrębnianiem konkretnych znaczeń przypisywanych w nauce określonemu pojęciu – np. pojęciu legalności – jako elementowi pozwalającemu uchwycić „stosunek administracji do prawa”²⁰, bądź wskazywaniem wspólnego punktu odniesienia dla kategorii, z których niektóre są zakotwiczone przede wszystkim w nauce prawa administracyjnego, a inne w nauce administracji, jak to uczyniono w charakterystyce pojęcia układu na tle pojęcia normy prawnej: „Norma prawa stanowionego jest to norma (zdanie wyrażające powinność) o zachowaniu się ludzi w społeczeństwie, która rzeczywiście obowiązuje w danej grupie społecznej jako wynikowa rozstrzygających warunków, poglądów i dążeń w tej grupie”²¹. „Zdania prawa ujmują poszczególne zjawiska społeczne, tj. swój przedmiot, za pomocą wskazania niektó-

¹⁸ J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 364.

¹⁹ F. Longchamps, *Założenia...*, s. 152.

²⁰ F. Longchamps, *Założenia...*, s. 153.

²¹ F. Longchamps, *Założenia...*, s. 152.

rych oderwanych znamion. Czy to położenie społeczne, do którego się nawiązuje powinność (poprzednik w normie), czy też to działanie, które jest nakazane powinnością (następnik w normie), oba te człony są wyrażone w normie przez wskazanie niektórych oderwanych znamion. Stąd i zjawiska administracyjne, jeżeli są przedmiotem normy (bądź wyrażone w poprzedniku i następniku, bądź tylko w jednym z tych dwóch członów), są w niej wskazane w ten sposób, tj. przez niektóre oderwane znamiona. Stąd też i obraz, który daje treść norm (dogmatyczny), nie obejmuje w swym zakresie wszystkich znamion poszczególnych kon-kretów. (...) Co do układów administracyjnych to te, jako pomyślany porządek (podział pracy), są wyrażone w określeniach oderwanych. W szczególności też objęcie zjawisk układem polega na tym, że poszczególne składniki zjawisk są oznaczone za pomocą znamion oderwanych. Pod tym względem układ jest podobny do norm prawnych, oczywiście z tą różnicą, że zdania układu nie są powinnościowe, lecz stwierdzające. Jednakże nie wynika stąd wcale, jakoby zdania prawa o składnikach układu dawały już pełny obraz układu. Pewne znamiona są w prawie pominięte po prostu dlatego, że prawo się nimi nie zajmuje. Dotyczy to przede wszystkim danych ilościowych. (...) Tak więc obraz prawa daje tylko niektóre oderwane znamiona administracji. Można by mówić co najwyżej o zbliżeniu przez obraz prawa do obrazu administracji²².

Warto przy tym dodać, że jednocześnie ten sam Uczony w 1966 r., odnosząc się do nauki prawa i świadomości naukowej jej przedstawicieli, wskazywał: „Z jednej strony widoczne tu jest pewne żenujące zacofanie: słaba znajomość środków, jakie daje współczesna logika, niemal zupełne odcięcie od matematycznego sposobu myślenia itd.; nasze pojęcia czasu i przestrzeni nie zmieniły się od Kanta, i co gorsze, uważamy, że takie właśnie dla nas wystarczą. Ale z drugiej strony mamy pewien rodzaj intuicji naukowej i umiejętność «całościowego» myślenia, której tak brak innym naukom...”²³.

Potencjał ten warto wykorzystywać, aby nie pogłębiać owego „żenującego zacofania” w obawie, że przyjdzie nam być może w jakimś stopniu

²² F. Longchamps, *Założenia...*, s. 165–166.

²³ F. Longchamps, *Współczesne...*, s. 288.

zweryfikować (ale może jednocześnie ubogacić, wzmocnić i pogłębić) nasze dotychczasowe zapatrywania w wyniku spojrzenia na przedmiot badań jednocześnie z punktu widzenia właściwego różnym naukom administracyjnym. Czy nie o to chodziło w głosie naukowca nawołującego do tego, by pojęcia prawa „nie ograniczać wyłącznie do struktury normatywnej, i to tylko «urzędowo» stanowionej; by objąć też mechanizm utrzymywania się tej struktury, jej działanie na środowisko społeczne, jej uzupełnianie się, nie tylko urzędowymi drogami. Co do nauki prawa, by (...) więcej zainteresowania poświęcić «stawianiu się zjawisk», «prawu w życiu», «rzeczywistości prawnej», konfrontacjom struktury normalnej z życiem, jej ocenom”²⁴?

Wołaniu temu wychodzi naprzeciw postulat integracji nauk administracyjnych²⁵, będący również odpowiedzią na trafną diagnozę Jana Zimmermanna, który twierdzi, że: „Staje się rzeczą widoczną to, że nauki o administrowaniu odchodzą od prawa i formułują swoje twierdzenia często tak, jak gdyby prawo nie było im potrzebne. Czasem prowadzi to do praktycznych trudności w porozumiewaniu się przedstawicieli tych nauk, którzy tych samych pojęć używają w różnych znaczeniach. Tymczasem administrowanie musi mieć obudowę prawną – bez niej stanie się działaniem abstrakcyjnym lub nielegalnym. Z kolei dla prawa administracyjnego istotne jest to, żeby się opierało na doświadczeniach i tezach formułowanych przez nauki o administracji, gdyż inaczej może być oderwane od rzeczywistości”²⁶. Postulat potrzeby integrowania nauk administracyjnych przy zachowaniu ich samodzielności koresponduje bezpośrednio z faktem ścisłych związków pomiędzy tymi naukami: „Nauka administracji (...) stanowi niezbędne w swoim rodzaju, natu-

²⁴ F. Longchamps, *Współczesne...*, s. 289.

²⁵ W najnowszej literaturze postulat taki wydaje się realizować monografia R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, w której Autorka proponując ujęcie heurystyczne zagadnienia odpowiedzialności administracji publicznej, podejmuje udaną „integrującą” analizę ważnego zagadnienia naukowego, istotnego zarówno z perspektywy nauki prawa (na problem odpowiedzialności organu w sferze prawa administracyjnego jako problem nauki prawa administracyjnego zwracał uwagę F. Longchamps we: *Współczesne...*, s. 294), jak i nauki administracji.

²⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 20.

ralne i konieczne uzupełnienie nauki prawa administracyjnego, z którą pozostaje w ścisłym związku także co do genezy. (...) Obie uzupełniają się harmonijnie dając łącznie pełnię naukowego obrazu”²⁷. Jerzy S. Langrod analizując związki i zależności pomiędzy nauką prawa administracyjnego a nauką administracji, podkreślał rolę nauki administracji jako „pomostu badawczego między badaniami nad administracją państwową (a więc i nauką prawa administracyjnego), a (...) nauką o gestii przedsiębiorstw” i dostrzegał proces „podwójnego zazębiania się” i tworzenia się „wiedzy o administracji” poprzez „zbieranie i konfrontowanie badań z dziedziny nauki prawa administracyjnego i nauki administracji” oraz „wiedzy o zarządzaniu” przez „zbieranie i konfrontowanie – a może nawet w przyszłości – scalenie funkcjonalnie ujętych badań nad administrowaniem, tzn. z dziedziny nauki administracji oraz nauki o gestii przedsiębiorstw”, podkreślając jednocześnie, że „korzyści poznawcze takiego metodycznego wychodzenia ponad przepierzenia dzielące współczesne gałęzie badań, są oczywiste, zwłaszcza wobec stałego wzrastania ruchu wymiennego w strefach granicznych tych dziedzin”²⁸.

On the need to integrate administrative sciences

Abstract: The article addresses the issue of integration of administrative sciences against the background of arguments quoted in legal theory to justify the postulate of external integration and internal integration of legal sciences, and – above all – in relation to the views of representatives of the science of administrative law and the science of administration. It also presents a proposal for determining the content of the process of integrating administrative sciences.

Keywords: integration of administration sciences, science of administrative law, science of administration, knowledge of administration.

²⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 151–152.

²⁸ J.S. Langrod, *Instytucje...*, s. 162–163.

Prof. zw. dr hab. Wojciech Jakimowicz [ORCID: 0000-0001-6999-4574] – profesor w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Literatura

- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną* [w:] *Administracja publiczna*, red. R. Hauser, Warszawa 2005
- Janik M., *Nauka administracji wobec wyzwań współczesności* [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002
- Longchamps de Bérrier F., *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecika, Warszawa 2019
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966/6
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, AUWr. nr 1153, „Prawo” CLXXXVII, Wrocław 1993
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969
- Wróblewski J., *Zagadnienie normatywności prawoznawstwa* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek, Kraków–Warszawa 1964
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

Marta Kisielowska

ZASADA LEGALNOŚCI A UKŁAD W UJĘCIU PROFESORA FRANCISZKA LONGCHAMPSA

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza rozważań Franciszka Longchamps'a nad pojęciem układu, administracji publicznej oraz związku administracji z zasadą legalności. Podjęto w nim próbę odpowiedzi na zadane przez tego Autora pytania: w jakim stopniu współczesna administracja jest wyznaczana przez prawo, w jakim stopniu administracja tworzy prawo oraz jaką rolę odgrywa dla niej zasada legalności.

Słowa kluczowe: układ administracji publicznej, zasada legalności, określanie administracji przez prawo, tworzenie prawa przez administrację.

Wstęp

Zaproponowany przez Organizatorów temat jubileuszowego (dziesiątego) Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów stanowił impuls do ponownego sięgnięcia po jedną z klasycznych pozycji nauki administracji i prawa administracyjnego – *Założenia nauki administracji* autorstwa Franciszka Longchamps'a. Lektura tego dzieła inspirowała do wielu przemyśleń, wśród nich do rozważań nad tym, jakie czynniki decydują o wartości dzieł naukowych. Niewątpliwie są to: ponadczasowość też w nich zawartych, nowatorski charakter myśli, bogaty warsztat naukowy. Jednakże analiza wypowiedzi F. Longchamps'a