

PODSTAWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Wojciech Jakimowicz

WYKŁADY
DLA ZNUDZONYCH



Wolters Kluwer

PODSTAWY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Wojciech Jakimowicz

WYKŁADY
DLA ZNUDZONYCH



Recenzent
Prof. dr hab. Andrzej Gomułowicz

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktorka prowadząca
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Agata Czuj

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8390-749-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Wykład I	
Swoistość prawa administracyjnego	19
1. Perspektywa idei prawa administracyjnego	19
2. Administracyjność prawa administracyjnego	26
3. Interes publiczny	37
4. Cel publiczny	43
5. Władztwo administracyjne	48
6. Podmioty prawa administracyjnego	56
6.1. Człowiek i wspólnota publicznoprawna	57
6.2. Organ	63
6.3. Zakład administracyjny	71
6.4. Inne podmioty	75
6.5. Podmiotowość administracyjnoprawna	75
6.5.1. Podmiotowość podmiotów administrowanych	79
6.5.2. Podmiotowość organów administrujących	80
6.5.3. Podmiotowość wspólnot publicznoprawnych <i>in genere</i>	82
6.5.4. Podmiotowość samorządowych wspólnot publicznoprawnych	84
7. Dobro wspólne	92
Wykład II	
Prawo administracyjne w przestrzeni prawnej	95
1. Prawo <i>in genere</i>	95
2. Prawo publiczne	98
3. Prawo administracyjne na tle innych gałęzi prawa	105
4. Prawo administracyjne jako „konstrukcja nośna” w systemie prawa	112
5. Normy prawa administracyjnego	123
5.1. Wybór koncepcji normy prawnej	123

5.1.1. Normy generalne i indywidualne oraz abstrakcyjne i konkretne.....	125
5.1.2. Normy-zasady i normy-reguły.....	126
5.1.3. Normy sankcjonowane i normy sankcjonujące	129
5.1.4. Modyfikacje koncepcji normy prawnej z perspektywy specyfiki prawa administracyjnego	129
5.2. Specyfika norm prawa administracyjnego	131
6. Rodzaje norm prawa administracyjnego	133
6.1. Normy ustrojowe	134
6.2. Normy proceduralne.....	135
6.3. Normy materialnoprawne (materialne)	136
6.3.1. Normy zadaniowe i zadania publiczne.....	141
6.3.2. Normy kompetencyjne i kompetencje administracyjne.....	156
6.4. Normy sankcjonujące i sankcje administracyjne.....	164
6.5. Normy określające formy działania.....	171
6.6. Normy indywidualno-konkretne.....	172

Wykład III

Multicentryczność przepisów i norm prawa administracyjnego	175
1. Pojęcie multicentryczności prawa.....	175
2. Normatywna koncepcja źródeł prawa Zygmunta Ziemińskiego	176
3. Administracyjne koncepcje źródeł prawa	181
4. Konsekwencje przyjętej koncepcji źródeł prawa.....	184
4.1. Pojęcie aktu normatywnego	187
4.2. Konstytucyjnie zorganizowany katalog źródeł prawa.....	189
4.2.1. Zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego...	189
4.2.2. Otwarty katalog źródeł prawa wewnętrznego.....	212
4.3. Pozakonstytucyjne akty normatywne.....	216
4.3.1. Akty wewnętrzne.....	216
4.3.2. Przepisy administracyjne	220
4.4. Problem aktów generalnych.....	222
4.5. Problem aktów planowania.....	226
4.6. Niezorganizowane źródła prawa.....	228
4.6.1. Niezorganizowane źródła prawa w szerokim znaczeniu.....	228
4.6.2. Niezorganizowane źródła prawa w ścisłym znaczeniu.....	231
5. Katalog i cechy źródeł prawa administracyjnego	238
6. Koncepcja multicentrycznych norm prawa administracyjnego i ich wykładni	240

Wykład IV

Zasady prawa administracyjnego.....	249
1. Polskie koncepcje zasad prawa	249
2. Pojęcie zasad prawa administracyjnego.....	252

3. Zasady ogólne prawa administracyjnego.....	254
3.1. Zasada dobra wspólnego	256
3.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej	259
3.2.1. Zasada państwa prawnego.....	260
3.2.2. Zasada sprawiedliwości społecznej.....	311
3.3. Zasady prawa ustrojowego	327
3.3.1. Zasada pomocniczości (subsydiarności)	327
3.3.2. Zasada zespolenia	331
3.3.3. Zasady koncentracji i dekoncentracji	334
3.3.4. Zasady centralizacji i decentralizacji.....	335
3.4. Zasady prawa proceduralnego.....	337
3.5. Zasady prawa materialnego	337

Wykład V

Sytuacje i stosunki administracyjnoprawne	339
1. Sytuacja prawna	339
2. Sytuacja administracyjnoprawna.....	341
3. Obowiązek i odpowiedzialność.....	343
4. Sytuacje jednostki i wspólnoty publicznoprawnej względem siebie.....	349
4.1. Interes faktyczny.....	351
4.2. Interes prawny.....	352
4.3. Ochrona interesów indywidualnych	360
4.3.1. Ochrona interesu faktycznego	361
4.3.2. Ochrona interesu prawnego	365
4.4. Publiczne prawa podmiotowe.....	371
4.4.1. Perspektywa konstrukcji formalnej w ujęciu statycznym	373
4.4.2. Perspektywa konstrukcji formalnej w ujęciu dynamicznym	388
4.4.3. Perspektywa idei publicznych praw podmiotowych	390
4.4.4. Propozycja definicji publicznych praw podmiotowych	401
5. Sytuacje prawne organów administrujących.....	401
5.1. Sytuacje wyodrębnione według kryterium treści kompetencji administracyjnej.....	404
5.1.1. Kompetencje do stanowienia prawa.....	404
5.1.2. Kompetencje do stosowania prawa	406
5.1.3. Kompetencje związane.....	411
5.1.4. Kompetencje dyskrecyjne.....	414
5.1.5. Kompetencje do milczenia	434
5.2. Sytuacje wyodrębnione według kryterium przedmiotu kompetencji administracyjnej.....	436
6. Stosunek administracyjnoprawny	437
6.1. Stosunek prawny <i>in genere</i>	438
6.2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego	438

6.2.1. Podstawy prawne stosunku administracyjnoprawnego	440
6.2.2. Podstawy faktyczne stosunku administracyjnoprawnego	443
6.2.3. Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego.....	444
6.2.4. Podmioty stosunku administracyjnoprawnego.....	446
6.2.5. Treść stosunku administracyjnoprawnego.....	449
6.3. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych	452

Wykład VI

Formy działalności administracyjnej	455
1. Określenie form działalności administracyjnej.....	455
1.1. Prawna perspektywa form działalności administracyjnej – działania prawne i faktyczne.....	456
1.2. Formy działalności administracyjnej z perspektywy treści i przedmiotu kompetencji administracyjnych.....	458
1.3. Formy działalności administracyjnej z perspektywy adresata działań podejmowanych w ramach kompetencji administracyjnych	460
2. Akty i czynności	461
3. Akt administracyjny	464
3.1. Akt administracyjny (decyzja administracyjna) w rozumieniu materialnym	466
3.2. Akt administracyjny (decyzja administracyjna) w rozumieniu formalnym.....	469
3.3. Rodzaje aktów administracyjnych.....	471
3.3.1. Akty konstytutywne i deklaratoryjne	472
3.3.2. Akty zależne i niezależne od woli jednostki.....	473
3.3.3. Akty związane i swobodne.....	474
3.3.4. Akty pozytywne i negatywne dla jednostki	475
3.3.5. Akty zobowiązujące i uprawniające.....	475
3.3.6. Akty określające sytuacje prawne jednostek i akty określające status rzeczy.....	476
3.3.7. Akty (decyzje) ostateczne i nieostateczne, prawomocne i nieprawomocne.....	478
3.3.8. Akty „dwustronne”	479
3.4. Moc wiążąca aktu administracyjnego	481
3.5. Wadliwość aktu administracyjnego	484
4. Działania faktyczne.....	490
4.1. Działania społeczno-organizatorskie.....	490
4.2. Działania i czynności materialno-techniczne.....	491
4.2.1. Zewnętrzne czynności i działania materialno-techniczne.....	491
4.2.2. Wewnętrzne czynności materialno-techniczne	497
4.3. Zaświadczenia (poświadczenia)	498
5. Umowa	498
5.1. Umowa cywilnoprawna.....	499

5.2. Umowa administracyjna (publicznoprawna).....	500
6. Porozumienie administracyjne	502

Wykład VII

Sądowa kontrola administrowania	505
1. Założenia sądowej kontroli administrowania.....	506
2. Idea i rodowód sądownictwa administracyjnego	512
3. Istota sądownictwa administracyjnego.....	514
3.1. Charakter sądowej kontroli administrowania	515
3.2. Spór przed sądem kontrolującym administrowanie	518
3.3. Wymiar sprawiedliwości.....	519
3.4. Sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości.....	520
4. Modele sądownictwa administracyjnego	522
4.1. Modele wyodrębniane według kryterium sposobu określenia przedmiotu kontroli.....	523
4.2. Modele wyodrębniane według kryterium przedmiotu ochrony i charakteru kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych	524
5. Problem merytorycznego orzekania w ramach sądowoadministracyjnego wymiaru sprawiedliwości.....	528
6. Polskie sądownictwo administracyjne	533
6.1. Podmioty	533
6.1.1. Sądy administracyjne.....	534
6.1.2. Skarżący	534
6.1.3. Uczestnik postępowania.....	536
6.1.4. Organ.....	537
6.2. Zakres przedmiotowy kontroli sądowoadministracyjnej	537
6.2.1. Decyzje administracyjne	538
6.2.2. Postanowienia administracyjne	538
6.2.3. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej	539
6.2.4. Interpretacje i opinie podatkowe.....	539
6.2.5. Akty prawa miejscowego	540
6.2.6. Inne niż akty prawa miejscowego akty samorządowe w sprawach z zakresu administracji publicznej	540
6.2.7. Akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego	541
6.2.8. Bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania.....	542
6.2.9. Inne formy działania	543
6.3. Przedmiot i granice rozpoznania.....	543
6.4. Kompetencje sądów administracyjnych	544
6.4.1. Kompetencja ogólna sądu administracyjnego.....	545
6.4.2. Kompetencje do oddalenia skargi	548
6.4.3. Kompetencje kasacyjne.....	549
6.4.4. Tak zwane kompetencje merytoryczne	550

6.4.5. Kompetencje do rozstrzygania sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość	555
6.4.6. Kompetencje do podejmowania uchwał.....	556
Zakończenie	559
Bibliografia	561

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
ord. pod.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
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.)
p.sz.w.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 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 2025 r. poz. 581 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2025 r. poz. 428)

Periodyki

AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
Mon. Pod.	– Monitor Podatkowy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PL	– Przegląd Legislacyjny
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	– Studia Prawnicze
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

WSTĘP

Prawo administracyjne uchodzi za nudne. Chyba zawsze tak było. Pamiętam z własnych czasów studenckich taką o nim opinię, którą potem jeszcze wielokrotnie słyszałem. Upprzedzony przez starsze roczniki z niepokojem myślałem o tym, jak przebrnąć tę rafę na trzecim roku studiów. I muszę przyznać, że pierwsze spotkanie z prawem administracyjnym nie było miłe. Nie zafascynowały mnie kompetencje sołtysa, skład rady gminy, reglamentacja połowu flądry... Jednocześnie jednak w tle płynęły opowieści o „jednostce wobec władzy”, interesie wspólnoty, zadaniach jej organów, aksjologii demokratycznego państwa prawnego odżywającej po transformacji ustrojowej z nieśmiałym podkreśleniem praw podmiotowych jednostki wobec władzy i swoistości sądu administracyjnego. Intuicja podpowiadała mi, że pod maską nudy kryje się fascynujący świat.

I właśnie ten świat, Drogi Czytelniku, chciałbym Ci pokazać, abyś mógł sam go ocenić. Przyjmuję założenie, że nie chcę mieć i nie mam prawa do podawania prawd objawionych i przeznaczonych do wierzenia, czyli bezdyskusyjnych, a zatem potraktuj to zaproszenie jako zachętę do refleksji i treningu szarych komórek, a może i do dyskusji. Chodzi mi wyłącznie o to, abyś obudził w sobie systemowe myślenie, które już z Tobą pozostanie niezależnie od kształtu tzw. prawa stanowionego.

Opowieść będzie o prawie administracyjnym, a nie o szczegółowych problemach administracji publicznej. Jak pisał Franciszek Longchamps: „Szukajmy osobno określenia administracji państwowej, a osobno określenia prawa administracyjnego. Pierwszego szukajmy w zasadzie »socjologicznie«, w faktycznych znamionach przedmiotu [...]. Drugiego określenia szukajmy w zasadzie »prawniczo«, w prawnych znamionach, dotyczących sposobu działania czy stosowania norm [...]”¹.

Wybór zagadnień będzie subiektywny, ale kształtowany tak, aby jednak w sposób jak najbardziej uniwersalny i obiektywny, na jaki mnie stać, przybliżyć te cechy prawa administracyjnego, które w moim przekonaniu wyznaczają istotę myślenia o nim. Wybór ten będzie też inspirowany dotychczasowymi osiągnięciami prawniczej myśli administra-

¹ F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo III, Wrocław 1958 [w:] *Franciszek Longchamps de Bérrier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Zb. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 113.

cyjnej, o ile była ona dla mnie inspirująca. Będzie inspirowany również myślą rodzącą się w głowach studentów, wielokrotnie fascynującą swoją świeżością. Również wybór tych inspiracji będzie subiektywny, tzn. powodowany intuicją, wiedzą i doświadczeniem autora. Intuicja właśnie, jako sprawdzona już w nauce metoda rozpoczynania badań i analiz², będzie ważnym punktem wyjścia prowadzonych rozważań. Ona właśnie mi podpowiada, że systemowy wykład o podstawach prawa administracyjnego powinien nawiązywać do wielu tzw. pojęć-narzędzi, tj. jak pisał twórca tego określenia profesor Franciszek Longchamps – pojęć „służących do poznania prawa i do mówienia o nim”³. Od razu też przychodzi mi na myśl postać profesora Wacława Dawidowicza i jego pogląd o tym, że prawo ustrojowe jako „prawo administracji publicznej”, czyli ta przestrzeń porządku prawnego, która jest związana w szczególny sposób ze strukturą administracji publicznej i „technologią administrowania” przez tę strukturę⁴, stanowi odrębną gałąź prawa w stosunku do prawa administracyjnego jako „prawa administrowanych”⁵. Pogląd ten, w istocie niezwykle oryginalny, współgra z moją intuicją, że prawo ustrojowe jest tą przestrzenią prawa, która raczej czerpie z osiągnięć myśli nauki administracji i zarządzania, niż rozwija myślenie administracyjne prawnika i to zwłaszcza w sposób mogący zainteresować nieprzekonanych i znudzonych. Jak twierdził W. Dawidowicz, postawa badawcza prawnika charakteryzuje się postulatami koncentrowania uwagi na zespołach norm dotyczących powszechnych praw oraz powszechnych obowiązków stosowanych wobec podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych organom administrującym⁶, a postawa badawcza administratywisty sprzeciwem wobec oddzielania prawa ustrojowego i proceduralnego z uwagi na organizację administracji publicznej⁷. Idzie zatem o wybór kierunku analizy szeroko rozumianego porządku prawnego, który będziemy określać mianem prawa administracyjnego. Wyborem tym jest analiza „prawa dla administrowanego”, a nie „prawa administracji publicznej”. Stąd nie kwestionując zasadności postulatów traktowania prawa administracyjnego kompleksowo i we wszystkich jego „odcieniach”, z założenia wątki ustrojowe zostaną przedstawione wycinkowo i jedynie w niezbędnym zakresie analizy „prawa dla administrowanego”. Rozwinięta zostanie w to miejsce problematyka sądowej ochrony podmiotów administrowanych usytuowanych na zewnątrz struktury administracji publicznej. Niedługo Władysław

² Zob. np. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, A UW, Prawo XII, nr 19, Wrocław 1964 [w:] *Franciszek Longchamps de Bérrier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Zb. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 191; T. Rabska, *W poszukiwaniu pojęcia „kompetencji normodawczej” organów administracji państwowej*, A UW, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 259 i n.

³ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo VII, 1960 [w:] *Franciszek Longchamps de Bérrier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Zb. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 118.

⁴ W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, PiP 1992/9, s. 45–48.

⁵ W. Dawidowicz, *Założenia badań nad administracją państwową oraz nad podstawami jej funkcjonowania w społeczeństwie*, PiP 1975/6 [w:] *Pisma wybrane. Wacław Dawidowicz*, Warszawa–Gdańsk 2022, s. 139; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974 [w:] *Pisma wybrane. Wacław Dawidowicz*, Warszawa–Gdańsk 2022, s. 13, s. 21.

⁶ W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa...*, s. 49.

⁷ W. Dawidowicz, *O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej*, PiP 1993/4, s. 41.

L. Jaworski pisał, że „praktycznie idzie w nauce prawa administracyjnego o kontrolę administracji, teoretycznie zaś o przemyślenie i krytyczne ocenianie będących w obiegu konstrukcyj prawniczych”⁸.

Takie są założenia tego opracowania, mającego z jednej strony charakter monograficznego ujęcia podstaw prawa administracyjnego, a z drugiej strony będącego pewnego rodzaju przewodnikiem albo nawet nietypowym podręcznikiem, w którym nie chodzi o hasłowe odnotowanie wszystkich kwestii, jakie mogą wiązać się z problematyką prawa administracyjnego, a uwaga nie będzie koncentrowana na omawianiu aktualnych przepisów prawnych, stanowiących – w przypadku prawa administracyjnego – niezmierzony ocean zmieniający się jak w kalejdoskopie. Czuję komfort tego wyboru, bo na rynku wydawniczym znajduje się wiele podręczników prawa administracyjnego, a internet ułatwia szybki dostęp do publikacji bardzo nawet odległych „w czasie i przestrzeni”, do których każdy może w dowolnej chwili sięgnąć i które pozwalają mi pominąć to, co z pewnością nie jest do zlekceważenia, ale w moim przekonaniu nie jest jednocześnie niezbędne do uchwycenia istoty tego prawa.

Te założenia legły również u podstaw wyboru tytułu tego podręcznika. Nie jest to klasyczny podręcznik z tzw. materialnego prawa administracyjnego ani tym bardziej ustrojowego, jak i proceduralnego prawa administracyjnego, lecz opowieść o podstawach teorii i miejscami filozofii tego prawa i ich przekładaniu się na realia tu i teraz. Oznacza to, że pojęcia, mechanizmy i instytucje prawa administracyjnego będą przedstawiane jako kategorie ukształtowane dotychczasowym myśleniem administracyjnym (niezależnie od tego, że owo myślenie jest często odpowiedzią na efekty pracy prawodawcy), a nie jako wynik analizy i charakterystyki prawa stanowiącego. W tym znaczeniu popatrzymy na nie jako na pewne „typy idealne” związane z założeniami demokratycznego państwa prawnego. Z prawa stanowiącego będziemy często czerpać przykłady dla omawianych zagadnień. Taki kierunek analizy wymaga podkreślenia, aby uniknąć nieporozumień na kształt tych, które nierzadko widoczne są na przykład w pojmowaniu kategorii „racjonalnego prawodawcy”, gdy nie rozróżnia się dogmatycznego, socjologicznego i faktycznego ujęcia prawodawcy, przypisując cechy wynikające z powyższych rozmaitych ujęć „prawodawcy racjonalnemu” i zapominając, że jest to typ idealny prawodawcy, scharakteryzowany przez założenia określonej teorii modelowej polegające na przyjęciu, „że prawodawca kieruje się w specjalny sposób swoją wiedzą i ocenami (wyznaczającymi pewne wartości)”⁹. A zatem przyglądając się prawu administracyjnemu i jego rozmaitym elementom i cechom, a zwłaszcza specyficznym podmiotom, będziemy brać pod uwagę wynik „odwiecznych” obserwacji, zgodnie z którym „dziedzina administracji jest szczególnie podatna dla bezprawia, jest polem różnych eksperymentów politycznych i pod wpływem dowolności skłania się do identyfikacji z władzą ustawodawczą”¹⁰. Wy-

⁸ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 6.

⁹ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 279.

¹⁰ J.S. Langrod, *O istotę sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1933, s. 14.

miary pozaprawne rozważań pozostaną tłem dla prawnych uogólnień. Tłem tym będzie też spostrzeżenie nauki, że „administracja nie jest niepraworządna, ale z wszystkich organów państwa najłatwiej się nią staje; administracja nie jest koniecznie nieudolna, ale nie idąc w parze z postępem życia, wskutek braku koordynacji, złej organizacji pracy, przewagi bezmyślności nad myśleniem, dowolności nad wolą, tendencyjności nad tendencją, chroma tak często, iż w całym świecie są stale niemal głośnie wołania fachowców i laików o jej usprawnienie; administracja nie jest głupia, ale głupim jest biurokracizm, którego tradycje są tak silnie zakorzenione na współczesnym gruncie administracyjnym [...], administracja wreszcie nie jest wroga społeczeństwu, ale często jest poza społeczeństwem [...]”¹¹.

Opowieść o prawie administracyjnym, którą proponuję, jest wynikiem wieloletniego dialogu ze studentami na seminariach i na wykładach właśnie, a także mojego doświadczenia orzeczniczego jako sędziego sądu administracyjnego, co z kolei w jakimś stopniu przekładało się na treść i charakter moich publikacji naukowych. Będę zatem do nich nawiązywał.

Wykładowe i seminaryjne doświadczenia wpływają i na to, że narracja tego podręcznika przybierze formę *plurale maiestatem*, aby pozostawać we wspólnotowej aurze prawa administracyjnego i ducha *universitatis*... Doświadczenia te wpłynęły również na podtytuł tego podręcznika. Jest on kierowany do wszystkich, którzy są znudzeni wyłącznie komentowaniem stanowionego porządku prawnego i mieliby ochotę odkrywać to, co być może jest jeszcze głęboko ukryte i nie zostało nazwane w „bezszałtnej masie kruszców drogocennych” i „wielkiej wodzie – tej dobrej i tej złej” prawa administracyjnego. Wykłady dla znudzonych nie są więc wykładami dla leniwych.

Opowieść ta kierowana jest zatem do wszystkich, zwłaszcza studentów, nieprzekonanych i znudzonych prawem administracyjnym, i to niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy, nie po to, żeby przekonywać nieprzekonanych, lecz po to, żeby wzbudzić w nich ciekawość i krytyczne myślenie administracyjne, nawet gdyby miało ono prowadzić do dyskusji i polemik z tezami tego podręcznika. O myśl zatem idzie, a nie o referowanie unormowań prawnych, albo o – skądinąd ciekawe – przewidywanie i być może projektowanie przyszłych rozwiązań, mechanizmów, oswajanie sztucznej inteligencji, analizowanie technologicznych instrumentów, jakimi posługują się bądź mogą posługiwać się w przyszłości organy administracji, czy ogólnie o opisywanie rozwoju życia prawnego. Pamiętajmy także, że „myśl wyrażona w książkach i w wykładach po dziesiątkach lat staje się prawem w kodeksie, a zdania kodeksu na dziesiątki lat wyznaczają zainteresowania dla nowej refleksji. Krążenie odbywa się wciąż między prawem obowiązującym w społeczeństwie a myślą o prawie. [...] Stąd też owo osobliwe zjawisko, że w języku

¹¹ J.S. Langrod, *O istotę sądownictwa...*, s. 15.

potocznym w pewnych sytuacjach »prawo« oznacza zarazem także naukę prawa. [...] Nie da się oddzielić prawa od nauki prawa, a pod pewnym względem jest to to samo»¹².

Jeśli, drogi Czytelniku, wyruszysz w swoją dalszą wędrówkę po świecie prawa administracyjnego i odwiedzając jego praktyczne przestrzenie, nie zarzucisz myślenia administracyjnego, to być może podzielisz i ponadczasową refleksję Jerzego S. Langroda – „Wydaje mi się, że prawnik praktyczny, a urzędnik administracyjny w szczególności, musi móc choć raz odetchnąć powietrzem nauki i zrozumieć podstawy teoretyczne ustroju własnego państwa, jeżeli potem w życiu ma konkretne wypadki prawne ujmować należycie, a nie zasklepić się wyłącznie w rutynie i rękodziele zawodowym, bez możliwości nawrotu ku poznaniu teorii, która ma z życiem związek podobny do znaczenia stylu architektonicznego dla wznoszonej budowli»¹³.

¹² Zob. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego”, Seria A, nr 129, Wrocław 1968 [w:] *Franciszek Longchamps de Bérrier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Zb. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 381–382.

¹³ J.S. Langrod, *O istotę sądownictwa...*, s. 26.

Wykład I

SWOISTOŚĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Perspektywa idei prawa administracyjnego

Rozpocznijmy od oczywistego stwierdzenia, że prawo administracyjne jest częścią prawa w ogóle. Czym zatem jest prawo? Na to pytanie od wieków starają się odpowiedzieć filozofowie. Poszukiwania odpowiedzi są ciągle aktualne i pewnie tak już zostanie. Musimy jednak przyjąć jakąś perspektywę. Załóżmy zatem, że będziemy próbować odkrywać (w niezbędnym dla nas zakresie) fenomen prawa metodą przyjmowania pewnych założeń, dokonywania pewnych przybliżeń i stopniowo mniejszych uogólnień, czyniąc to przy tym nie jako filozofowie prawa, lecz jako prawnicy. Władysław L. Jaworski czynił soczewką, przez którą patrzył na fenomen prawa, pojęcie przepisu prawnego. Według niego przepis prawny jest to „zdanie, a więc myśl wyrażona zewnętrznym, ta myśl zaś jest obrazem stosunków, na które rozkładamy sobie działalność ludzką. Myśl ta obejmuje taki związek między stosunkami, że jeden z nich musi nastąpić, dlatego, że zaszedł drugi. Pomiędzy stosunkami, na które rozkładamy działalność ludzką, obrazem, który sobie o tych stosunkach wytwarzamy, t.j. myślą, a wreszcie wyrażeniem zewnętrznym tej myśli, t.j. zdaniem, winna zachodzić zgodność. Czy tak jest, należy zbadać. Ta czynność, która bada, która wyjaśnia w powyższym kierunku zdania, wyrazy, pojęcia, nazywa się filozofją. Filozofja przeto nie jest systemem i raczej o filozofowaniu należy mówić, aniżeli o filozofji. Każda nauka ma w tem znaczeniu swoją filozofję”¹.

Przyjmijmy zatem na razie bardzo ogólnie, że prawo to wynik abstrakcyjnego myślenia zmierzającego do nadania ram relacjom, w jakie wchodzić ludzie po to, aby realizować pierwotną potrzebę ich bezpieczeństwa, to „reguły gry”, których zadaniem jest wprowadzenie porządku państwowego². Według poglądu Gustava Radbrucha idea prawa w ogóle to idea bezpieczeństwa, celowości i sprawiedliwości. Prawo to wyjątkowy system normatywny, który ma swoją „obsługę zawodową”, w przypadku bowiem sporu o treść norm prawnych musimy się odwołać do decyzji specjalnej grupy społecznej, która ma władzę

¹ W.L. Jaworski, *Szkice prawnicze. V. Aforyzmy z filozofji prawa*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1923/7–9, s. 14.

² W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 183.

ustalania znaczenia tekstów prawnych ustanowionych przez prawodawcę³. W naszych rozważaniach o prawie administracyjnym mamy też na uwadze ogólne spostrzeżenie Marka Zirka-Sadowskiego, że tradycyjna dyskusja prawnicza, odpowiadając na pytanie: „Co to jest prawo i jak jest poznawane?”, rozważa przede wszystkim problem opozycji koncepcji prawa natury i pozytywizmu prawniczego oraz przeciwstawiania konceptualizmu prawniczego realizmowi prawniczemu – „Wydaje się nawet, że gdyby narysować dwie osie, z których jedna łączyłaby stanowisko realistyczne z konceptualnym, a druga stanowisko uzależniające istnienie prawa od realizacji pewnych wartości ze stanowiskiem neutralnym wobec wartości, powstałaby w miarę kompletna mapa różnych doktryn czy filozofii prawa, określających jego istotę poprzez uogólnienie kategorii występujących w prawoznawstwie i praktyce prawniczej”⁴.

Jeśli odnosimy prawo do relacji, w jakie wchodzi ludzie, to kolejną oczywistością jest to, że relacje te mogą mieć rozmaity charakter. Już w starożytności dostrzegano, że istotnymi relacjami, w jakie wchodzi ludzie, są relacje między nimi a zbiorowościami, w jakich ci ludzie funkcjonują. Rzymianie nie postrzegali państwa abstrakcyjnie, lecz właśnie jako **zbiorowość – związek obywateli**⁵. Dostrzegano również, że w imieniu tych zbiorowości działają specjalne podmioty (władca i jego urzędnicy), a także to, że relacje te są nierówne, bo władca i jego urzędnicy dysponują siłą, niemniej relacje te związane są z koniecznością brania pod uwagę tego, co dobre dla całej zbiorowości, i tego, co dobre dla poszczególnych ludzi w ich przekonaniu. Prowadziło to w sposób naturalny do refleksji nad tym, jakie powinno być prawo dotyczące takich relacji i podmiotów uwikłanych w takie relacje, a zatem jaka jest **idea** tego prawa i jakie są – jakie powinny być – cechy takiego prawa. Fundamenty idei prawa, które dzisiaj nazywamy prawem administracyjnym, zasadzają się na potrzebie ujęcia w ramy prawne tych relacji, jeśli ideę prawa rozumieć jako swoiste prawo *de lege ferenda*⁶.

Załączki idei prawa, które dzisiaj określamy jako administracyjne, pojawiły się w starożytności w momencie, w którym zaczęła wyodrębniać się funkcja wykonawcza państwa, urzeczywistniana przede wszystkim przez administrację tego państwa i jej urzędników, a tym samym, gdy zaczęła rysować się decydująca o wykształceniu niektórych reguł i modelu administrowania „potrzeba zarządzania sprawami publicznymi dla dobra państwa, wspólnoty i poszczególnych członków społeczności oraz uchwycenia relacji zachodzących między jednostką i państwem”⁷. Prawo administracyjne budowane na idei

³ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Zakamycze 2000, s. 18.

⁴ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, s. 215–216.

⁵ F. Longchamps de Bérier, *Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego?* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 103.

⁶ M. Szyszkowska, *Filozoficzne interpretacje prawa*, Warszawa 1999, s. 92.

⁷ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 65.

„swoistego” prawa, rozwijanej istotnie w oświeceniu, wyodrębniło się we współczesnym kształcie, według przeważającej oceny doktryny⁸, dopiero w XIX w.

Dla naszej analizy prawa administracyjnego istotne jest już na początku rozważań zwrócenie uwagi na pewne zasłóści natury „faktyczno-socjologicznej” inspirujące do konstruowania idei tego prawa.

Po pierwsze, powyższa ogólna perspektywa wyjaśnia rodowód potrzeby konstruowania specjalnego prawa adekwatnego do specyficznych podmiotów, których miało ono dotyczyć. Są nimi: 1) **ludzie** tworzący określoną zbiorowość oraz 2) ta **zbiorowość**, a także 3) **podmioty reprezentujące zbiorowość**. Od razu ustalmy, że poszczególnych ludzi lub ich grupy jako członków zbiorowości będziemy nazywać ogólnie **jednostkami**⁹ albo – co bardzo oddaje istotę rzeczy, którą będziemy wyjaśniać – uczestnikami tej zbiorowości. Gdy już wyjaśnimy istotę pojęcia administracji publicznej, będziemy podmioty te mogli określać również jako podmioty administrowane. Z kolei ową zbiorowość ludzi nazwijmy **wspólnotą**. Skoro będzie to ogół jednostek lub uczestników, to wspólnotą taką można określić jako publicznoprawna – w odróżnieniu od atrybutu indywidualności właściwego jednostkom. Wspólnota jako podmiot „wielogłowy” zasadniczo nie może efektywnie działać zespołowo. Konieczne są podmioty, które uczynią to w jej imieniu. Takie podmioty, które reprezentują wspólnotę publicznoprawną, nazwijmy organami, a strukturę tych podmiotów w zakresie pewnej charakterystycznej działalności, którą określimy jako administrowanie, nazwijmy **administracją publiczną**. Od razu można zauważyć, że o upoważnieniu do działania poszczególnych organów decyduje wyłącznie ich „mocodawca”, czyli wspólnota, oraz to, że w konkretnych sytuacjach działają poszczególne organy, a nie cała ich struktura.

Podmioty wyżej wskazane wchodzą między sobą, jak już powiedziano, w **rozmaite relacje**. Prawo administracyjne zatem, po drugie, to takie prawo, które powinno dotyczyć tych właśnie relacji. Będą to w pierwszej kolejności relacje pomiędzy jednostkami a wspólnotą publicznoprawną. Będą to również relacje pomiędzy jednostkami a organami wspólnoty. Wreszcie, prawo administracyjne powinno dotyczyć relacji pomiędzy poszczególnymi organami oraz między organami a wspólnotą, którą one reprezentują. Przyjmijmy, że relacje pomiędzy jednostkami a wspólnotą oraz między jednostkami

⁸ Przegląd stanowisk doktryny prezentuje Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, s. 69–70.

⁹ Doktryna prawa administracyjnego w opisie relacji, jakie nawiązują organy administracji publicznej z podmiotami znajdującymi się na zewnątrz struktury administracji publicznej, często posługuje się ugruntowanym już zwyczajowo i konwencjonalnym określeniem „**jednostka**” w opisie podmiotów zewnętrznych. Jednostkami są według tej konwencji nie tylko osoby fizyczne, lecz także inne podmioty, w tym m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (zob. M. Romańska, *Zdolność administracyjnoprawna – głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 744).

a organami jako reprezentantami wspólnoty, czyli relacje pomiędzy elementami jakiejś złożonej struktury a podmiotami spoza tej struktury będziemy określać mianem **relacji zewnętrznych**. Takiego zewnętrznego charakteru nie będą miały relacje pomiędzy organami oraz pomiędzy nimi a wspólnotą, którą one reprezentują. Relacje pomiędzy organami w ramach ich struktury nazwiemy relacjami w **sferze wewnętrznej**.

Po trzecie, oczywiście wydaje się spostrzeżenie, że relacje w sferze zewnętrznej przedstawiają się jako **relacje pomiędzy nierównorzędnymi podmiotami**. Poszukując odpowiedzi na pytanie: po co ludziom wspólnota, można przyjąć, że jednostki, idąc na pewien kompromis, tworzą wspólnotę dla własnego bezpieczeństwa i rozwoju, a jeśli tak, to muszą ją wyposażać w siłę do realizacji tych celów i uznać, że może być ona użyta właśnie do realizacji tych celów. Wspólnota z kolei w ową siłę działania powinna wyposażać swoje organy, aby mogły one efektywnie i skutecznie reprezentować wspólnotę. Prawo dotyczące konfiguracji tych relacji powinno zatem uwzględniać specyfikę stosunków prawnych pomiędzy tymi podmiotami oraz istotę atrybutu organów, jaki nazwiemy ich **władztwem**.

Na tym tle niezwykle trafne i celne jest stwierdzenie Franciszka Longchamps, że prawo administracyjne ujmowane wstępnie i orientacyjnie to „te elementy prawa, które dotyczą administracji publicznej, jej organizacji, działania, itd. w sposób swoisty, tj. tak, że nie odnoszą się zarazem do innych stosunków czy sytuacji społecznych; od razu powiedzmy, że tzw. władztwo (w sensie techniczno-prawnym) uznaje się za cechę charakterystyczną prawa administracyjnego, ale nie konieczną dla wszystkich jego elementów”¹⁰. **Swoistość** prawa administracyjnego wyraża się zatem również w stosunku prawa do administracji publicznej, stąd konieczne będzie w niezbędnym dla prawnika zakresie nawiązanie do zagadnień administracji publicznej.

Oczywiście powyższy szablonowy schemat wymaga dalszych wyjaśnień i będziemy to czynić, charakteryzując tym samym prawo administracyjne. Zaletą jego wskazania już w tym miejscu jest jednak uwidocznienie, że on sam – **oderwany od podstaw aksjologicznych** – pozostaje konstrukcją bezbarwną. Dopiero kontekst aksjologiczny daje odpowiedź na wiele podstawowych pytań, na przykład czy prawo administracyjne ma służyć silniejszemu (wspólnocie i jej organom), czy słabszemu (jednostce), czy obu tym kategoriom podmiotów, czy potrzebny jest jakiś specjalny podmiot wspólnoty (np. specjalny sąd) do rozstrzygania sporów pomiędzy wskazanymi wyżej podmiotami, czy też konstruowanie takiego specjalnego podmiotu jest zbędne. Idea prawa jest swoistą wartością nadającą sens prawu, o ile służy ono tej wartości¹¹, gdzie prawo jest

¹⁰ F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, SP 1967/16 [w:] Franciszek Longchamps de Bérér. *Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Zb. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 323.

¹¹ G. Radbruch, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2012, s. 36–37.

rzeczywistością, której sens polega na tym, by służyć sprawiedliwości¹². Warto już w tym miejscu zwrócić uwagę, że u podstaw idei prawa, a zatem jego aksjologii, musi istnieć idea źródła tej aksjologii. Ideą taką jest **idea umowy społecznej**, w której zawsze na przestrzeni historycznego jej rozwoju i rozmaitych ujęć tkwiło założenie, że „uzgodnienie ma moc prawa (*conventio est lex*)”¹³. Do idei umowy społecznej jeszcze powrócimy.

Jakie zatem powinno być prawo dotyczące wyżej wskazanych podmiotów i relacji między nimi?

Historia myśli administracyjnej pokazuje, że prawo (zaczynamy przyzwyczajać się do nazwy: administracyjne) dotyczące oczywiście czegoś, co określa się jako administracja publiczna, nie powinno być w swoim założeniu prawem dla administracji bądź prawem administracji, lecz **prawem dla jednostki** (podmiotu administrowanego). Trzeba pamiętać, że w złożonych relacjach pomiędzy jednostkami a wspólnotą i jej organami tkwi ogromny potencjał i ogromna pokusa zawłaszczania przez „organizację” wyłącznie dla siebie tego, co korzystne z jednoczesnym pozostawianiem jednostkom jedynie sfery obowiązków. Ryzyko odrywania takiego prawa od człowieka i jego relacji ze wspólnotą i organami reprezentującymi wspólnotę publicznoprawną jest duże, co potwierdza historia i ewolucja ustrojów państwowych. Niezależnie jednak od rozmaitych uwarunkowań, pozycja administracji na przestrzeni lat zawsze była relatywizowana do „praw i powinności administrowanych”¹⁴, a w rzymskiej „kompletnej koncepcji administrowania”¹⁵ aktywność administracji kierowano ku „urzeczywistnianiu **dobra zbiorowego** w szerokim tego słowa znaczeniu, tzn. interesu publicznego”¹⁶. Jako rację obowiązywania prawa administracyjnego wskazuje się „bezpośrednią realizację przez podmioty administrujące **wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne**”¹⁷.

W ideę prawa administracyjnego od samego początku wpisane były „prawa i powinności administrowanych” oraz „interes publiczny”, przy czym prawo to, wyrastając z dążeń „do ograniczania arbitralnej władzy panującego, do podporządkowania tej władzy woli narodu [...] nie było pierwotnym źródłem ograniczania praw jednostki [...], było nie tyle narzędziem ograniczania wolności jednostki, co **gwarantem zachowania określonych granic tej wolności**”¹⁸. Właśnie dlatego prawo administracyjne **powinno być władcze**, a zatem wyposażać organy administracji w moc płynącą z władzy państwowej

¹² G. Radbruch, *Filozofia prawa*, s. 40. Idea prawa związana z pozytywistycznym paradygmatem prawa określana jest z kolei jako „technika sterowania sprawami społecznymi”. Zob. S. Wronkowska-Jaskiewicz, *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017, s. 25.

¹³ R.A. Tokarczyk, *Filozofia prawa w perspektywie prawa natury*, Białystok 1996, s. 204.

¹⁴ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, s. 63.

¹⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Zakamycze 2003, s. 40.

¹⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 41.

¹⁷ Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 56.

¹⁸ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 115.

i ukierunkowane celowościowo na wykonywanie zadań w interesie ogółu, który nie jest tworem sztucznym, lecz wspólnotą utworzoną z ludzi. Prawo administracyjne powinno być nastawione na ochronę tych wartości lub dóbr, które są ważne w ludzkim współistnieniu¹⁹. Dlatego też prawo to, według słów Władysława L. Jaworskiego, powinno być „prawem, które reguluje działalność państwa, a którego kontrola należy do jednostki”²⁰. Myślenie takie nie wyklucza swobodnego partnerstwa pomiędzy jednostką a państwem.

W rozwoju myśli administracyjnej, aż do doktryny państwa prawnego, widoczna jest stała tendencja do „okiełznania administracji przez prawo”²¹ bez jednoczesnego podważania tego, że stanowi ona „instrument rządzenia i rozkazywania”²². Oczywiście nie oznacza to, że ten kierunek myślenia zawsze współgrał z rzeczywistością administracyjną, w której – jak w każdej działalności ludzkiej – pojawiają się pokusy i nieprawidłowości, z biurokratyzmem i nadużywaniem władztwa na czele. Polskie doświadczenia państwa socjalistycznego drugiej połowy XX w. skłaniały Wacława Dawidowicza do apelowania na początku lat 90. XX w., o to, by „zmienić dotychczasową ideologię tego prawa i zaniechać pojmowania go [...] jako narzędzia w ręku administracji”²³ oraz przyjąć, że **jest to „»prawo obywatelskie«, nie zaś prawo administrującej biurokracji**. Społeczeństwo podlega prawu administracyjnemu, ale nie administracji państwowej, która jest związana tym prawem na równi z obywatelami oraz ich organizacjami i może regulować stosunki społeczne tylko na podstawie i w granicach tego prawa”²⁴.

Można powtórzyć za Zofią Duniewską, że: „Idea prawa administracyjnego, w jego współczesnej postaci, zrodziła się z **potrzeby zabezpieczenia poddanych przed despotyzmem administracji**”²⁵. Taka perspektywa jest przyjmowana również w doktrynie demokratycznego państwa prawnego. Prawo administracyjne jest tu traktowane jako prawo mające służyć sprawiedliwej harmonizacji w duchu dobra wspólnego interesu wspólnoty publicznoprawnej (interesu publicznego) i będących podstawą tego interesu poszczególnych interesów jej członków. W polskim porządku prawnym kategoria dobra wspólnego traktowana jest jako wartość zwierzchnia w stosunku do wszystkich pozostałych wartości eksponowanych w Konstytucji RP. Prawo administracyjne ma określać i gwarantować granice wolności jednostek i przez to **służyć pewności ich sytuacji prawnych**. Oznacza to w konsekwencji, że wszystko to, co tworzy administrację publiczną, jej władztwo, a także to, co stanowi podstawę jej aktywności, zawsze i bez wyjątków

¹⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 74.

²⁰ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 8.

²¹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 26.

²² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 35.

²³ W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, PiP 1992/9 [w:] *Pisma wybrane*. Wacław Dawidowicz, Warszawa–Gdańsk 2022, s. 223.

²⁴ W. Dawidowicz, *Propozycja formuły badań nad prawem administracyjnym* [w:] *Legislacja administracyjna*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993 [w:] *Pisma wybrane*. Wacław Dawidowicz, Warszawa–Gdańsk 2022, s. 237.

²⁵ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, s. 65; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 13.

jest wywodzone wyłącznie z tego **źródła, jakim są normy prawne**. Prawo to powinno zatem wykluczać arbitralność podmiotu silniejszego, tj. dysponującego władztwem, i gwarantować pełną kontrolę sądową zachowań tego podmiotu, a osiągnięciu tych celów służy walor bezwzględności wiązania tych norm i to wiązania dwustronnego, czyli wiązania zarówno podmiotów administrujących, jak i podmiotów administrowanych determinujący specyficzną metodę działania tego prawa²⁶, oraz budowanie wyspecjalizowanego w myśleniu administracyjnym szczególnego sądownictwa – sądownictwa administracyjnego. Ma to być prawo, któremu przyświeca idea porządku, czyniąca z tego prawa „nie tyle kanon znanych reguł prawnych i instytucji prawnych, lecz raczej miejsce i zlecenie ciągłej refleksji oraz tworzenia systemu”²⁷.

Idea prawa administracyjnego, w syntetycznym ujęciu Macieja Kobaka, to zatem „wzór będący na danym etapie rozwoju cywilizacyjnego trwałym paradygmatem prawa administracyjnego, wyznaczającym ramowe reguły każdej relacji administracyjnoprawnej, w zgodzie z którym wszystkie nowo tworzone normy prawa administracyjnego powinny kształtować zasady postępowania, w przeciwnym wypadku nie będą to normy sprawiedliwe, choć wciąż w sensie tetycznym będą normami obowiązującymi”²⁸, a w polskim porządku prawnym **„normatywną postać idei prawa administracyjnego”** wyraża art. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”²⁹. Idea prawa administracyjnego przedstawia się jako idea prawa konstruowanego z oczywistym uwzględnieniem perspektywy koniecznego dostrzegania współzależności interesów indywidualnych i niepomijalnego interesu publicznego³⁰, lecz również – co podkreśla Ewa Skorczyńska – **dążenia do „sprawiedliwości, równowagi i pokoju”**³¹.

Te ogólne uwagi wprowadzające pokazują tło dla całej gamy pojęć i konstrukcji, które będziemy wyjaśniać. Skoro już mamy zarys tego, jak prawo administracyjne wygląda z perspektywy jego idei, to spróbujmy przyrzeć mu się bliżej i z innych punktów widzenia. Dla porządku jednak odnotujmy, że perspektywa historyczna ujawnia również, że nie wszędzie w Europie wyodrębniła się idea prawa administracyjnego jako idea odrębnej gałęzi prawa. W Anglii w XIX w. w ogóle zakwestionowano ideę prawa administracyjnego jako reżimu prawnego specyficznego dla administracji, przyjmując, że

²⁶ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Zakamycze 2003, s. 34.

²⁷ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 1–2.

²⁸ M. Kobak, *Idea prawa administracyjnego a zmiany cywilizacyjne – uwagi aksjologiczno-prawne* [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013, s. 221–222.

²⁹ M. Kobak, *Idea prawa administracyjnego...*, s. 226.

³⁰ E. Skorczyńska, *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 241.

³¹ E. Skorczyńska, *Luka w prawie...*, s. 234.

zgodnie z zasadą rządów prawa, stanowiącą jeden z fundamentów brytyjskiego systemu prawnego, również i administracja jest rządzona przez prawo powszechne...³²

2. Administracyjność prawa administracyjnego

Jeśli popatrzyć na samo określenie: „prawo administracyjne” ukształtowane przymiotnikowo, to widać, że jest to prawo „jakieś” – bo administracyjne, a nie prawo czegoś, co może sugerować na przykład nazwa „prawo pracy” czy „prawo ochrony środowiska”. Prawo, jakie mamy poznawać, jest prawem administracyjnym właśnie, a nie prawem administracji.

Patrząc z innej perspektywy, jeśli mówimy o jakichś „prawach” w rozumieniu gałęzi prawa, jak prawo karne, prawo cywilne, prawo administracyjne itd., to prawo administracyjne przedstawiałoby się jako część czegoś, co nazywamy prawem. Od tego zagadnienia zaczęliśmy naszą opowieść i jeszcze do niego powrócimy, zwłaszcza przy okazji omawiania źródeł prawa administracyjnego, bo jak wiadomo, pojęcie prawa może być rozmaicie rozumiane. Na razie dodajmy do wcześniej zaprezentowanego ogólnego określenia, że przez pojęcie prawa będziemy rozumieć zbiór norm prawnych tworzących system prawny, który ma „swoją wyraźnie zaznaczoną płaszczyznę aksjologiczną”³³.

Przyjęliśmy do tej pory, że prawo administracyjne jest częścią prawa *in genere*, tj. gałęzią prawa, i spróbowaliśmy nakreślić obraz jego idei. Pora ustalić, skąd wzięła się nazwa: „administracyjne”. Można to wyjaśnić, odwołując się do problematyki różnego rozumienia administracji publicznej. Sformułowanie prawo „administracyjne” intuicyjnie każe nam bowiem wiązać to prawo z jakąś materią „administracyjną”, która je wyróżnia, z jakimś administrowaniem i z jakąś administracją. Dlatego w charakterystyce prawa administracyjnego trzeba nawiązać w niezbędnym zakresie do pojęcia administracji publicznej, nie zapominając jednak, że nie ona jest przedmiotem naszego zainteresowania, lecz prawo, które określamy jako administracyjne. Chodzi o poznanie prawa administracyjnego, a nie o „wycieczkę” w stronę nauki administracji.

W języku polskim przymiotnik „administracyjny” to właśnie „związany z administracją, dotyczący administracji”³⁴, czyli związany z zarządzaniem, organizowaniem, pilnowaniem, regulowaniem, kierowaniem czymś, przez kogoś, wobec kogoś i w jakimś celu. Perspektywy podmiotów i przedmiotu administrowania przenikają się już w samym określeniu „administracyjny”. Administrację można rozumieć w pierwszej kolejności przedmiotowo jako określony rodzaj zachowania określonych podmiotów. W tym znaczeniu administracja jest synonimem administrowania.

³² Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 22–23.

³³ A. Gomulowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 22.

³⁴ *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 2, red. B. Dunaj, Warszawa 1999, s. 3.

Można też rozumieć administrację podmiotowo jako strukturę podmiotów powołanych do administrowania.

Administrować można w różnych obszarach i przestrzeniach, na przykład własnymi sprawami domowymi lub sprawami osiedla, na którym się mieszka, jeśli jest się członkiem zarządu wspólnoty mieszkaniowej. Analogicznie, z perspektywy podmiotowej można nazywać struktury ludzi powołanych do administrowania sprawami osiedla „administracją osiedla”.

Nie takiej administracji dotyczy prawo administracyjne.

Prawo administracyjne zgodnie z jego ideą, jak już wiemy, dotyczy różnych konfiguracji relacji wspólnoty publicznoprawnej z innymi wyżej wymienianymi podmiotami, w tym zwłaszcza jednostkami. Oznacza to, że prawo administracyjne nie dotyczy jakiegokolwiek administracji, a zatem i jakiegokolwiek administrowania, lecz administracji określanej jako publiczna, a zatem i **administrowania publicznego**. Przymiotnik „publiczny” to w języku polskim: „służący ogółowi, dostępny, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi, do całego społeczeństwa, powszechny”³⁵. W treści polskiej Konstytucji ów ogół określany jest jako wspólnota obywateli. Wspólnota obywateli jest więc wspólnotą publicznoprawną. Wspólnotą publicznoprawną z kolei, o czym będzie jeszcze mowa, jest przede wszystkim państwo. Państwo może jednak tworzyć w swoich ramach mniejsze wspólnoty publiczne, czyli wspólnoty „mniejszego ogółu” niż wspólnota obywateli państwa, takie jak na przykład wspólnoty samorządowe. W języku Konstytucji **„publiczny” to zatem taki, który odnosi się do różnych „wspólnot obywateli”,** tj. do tego, co jest dla nich wspólne, ogólne, dostępne, przeznaczone dla wszystkich obywateli, a nie do tego, co jest osobiste, intymne i własne (w najściślejszym rozumieniu) dla każdego z nas, a zatem „prywatne”.

Skoro więc administracja w rozumieniu przedmiotowym i podmiotowym wyraża się w zarządzaniu, organizowaniu, pilnowaniu, regulowaniu, kierowaniu czymś, przez kogoś, wobec kogoś i w jakimś celu, to administracją publiczną będzie tylko taka administracja, która wypełniając powyższe cechy zachowania, jest sprawowana przez wspólnoty publicznoprawne, a ściśle rzecz biorąc, poprzez ich organy.

Właśnie z tymi organami i ich strukturą należy wiązać **pojęcie administracji publicznej rozumiane podmiotowo**. Organy te wykonują administrację, będąc do tego upoważnionymi przez wspólnoty publicznoprawne. Jeśli podstawową wspólnotą publicznoprawną jest państwo, a w jego ramach funkcjonują terytorialne wspólnoty samorządowe, to administracja zarówno organów państwa, jak i organów wspólnot samorządowych jest administracją publiczną. Trzeba już teraz wyraźnie zaznaczyć, że istnienie innych niż

³⁵ Słownik..., t. 2, red. B. Dunaj, s. 213.

państwowa wspólnot publicznoprawnych jest pochodną woli państwa wyrażanej przez jego organy (tym razem organy wykonujące władzę ustawodawczą).

W ujęciu podmiotowym administracją publiczną będą zatem **specjalne organy**, czyli „wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych”³⁶, a w konsekwencji również **ludzie** we wskazanych wyżej wyodrębnionych strukturach organizacyjnych zatrudnieni na podstawie powołania, nominacji, wyboru lub na podstawie umowy cywilnej³⁷. Zgodnie z syntezą poglądów na temat administracji w ujęciu podmiotowym zaprezentowaną przez Janusza Borkowskiego administracja w ujęciu podmiotowym to zespół ludzi tworzący pewną całość, wspólny cel działania, dysponowanie kompetencjami władczymi i zawiadowczymi oraz dysponowanie środkami rzeczowymi³⁸. W tym ujęciu do administracji publicznej należałoby zatem zaliczyć każdą działalność, o ile tylko wykonywana byłaby ona przez organy administracji publicznej. W doktrynie niemieckiej mówi się o administracji w znaczeniu organizacyjnym rozumianej jako organizacja administracji składająca się z podmiotów i organów administracyjnych oraz innych jednostek administracyjnych³⁹. Na pojęcie organizacji składają się dwa elementy: personalny i finansowo-rzeczowy. Jak podnosi Jerzy S. Langrod, organizacja to planowe zgrupowanie elementów określonych przez wspólność ich zadania, to stworzenie i urządzenie aparatury tak pomyślanej, by była zdalna spełniać zakres jej cel. Aparatura ta to z kolei najpierw zespół ludzki, połączony węzłem jedności ze względu na jego związek, jako całości, ze wspólnym, przerastającym go celem, i wyposażony w pewien zakres mocy, atrybutów władczych i zawiadowczych, a następnie suma oddanych tym ludziom do rozporządzenia środków rzeczowych⁴⁰. Podmiotowe ujęcie administracji akcentuje i wydobywa na pierwszy plan problematykę osób wykonujących administrację (osób administrujących). W ujęciu tym o kwalifikowaniu do administracji publicznej decyduje zatem kryterium formalno-podmiotowe, tj. kryterium bycia organem, a nie materialne kryterium charakterystycznego działania.

Podmiotowe ujęcie administracji publicznej przekładałoby się na takie rozumienie prawa administracyjnego, w którym jego istotną, główną cechą byłoby to, że odnosi się ono do organów administracyjnych jako podmiotów wchodzących w relacje z jednostkami. Cecha ta uwydatniałaby organizacyjny i ustrojowy charakter prawa administracyjnego.

³⁶ J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 13.

³⁷ J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 12.

³⁸ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 38.

³⁹ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wrocław 2003, s. 21.

⁴⁰ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 228. Władztwo administracyjne jako immanentna cecha administracji publicznej i znaczenie władztwa jako środka działania są powszechnie akcentowane w literaturze przedmiotu. Zdaniem S. Kasznicy poprzez władztwo państwo uzyskuje „niemal że nieograniczone możliwości w zakresie administracji”. Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 9.

Prawo to w tym rozumieniu normuje **ustrój** administracji publicznej oraz, według niektórych ujęć, swoiste formy, w których organy regulują władczo uprawnienia obywatela.

Podmiotowe aspekty prawa administracyjnego rozumianego jako gałąź prawa, która reguluje działania organów administracyjnych, akcentuje się w klasycznej nauce niemieckiej. Jako podstawowe kryterium wyodrębniania prawa administracyjnego wskazuje się tu specyfikę **stosunku prawnego** nawiązywanego w przestrzeni tego prawa, czyli stosunku prawnego, którego jedną ze stron jest zawsze organ administracyjny. Kryterium tego specyficznego stosunku traktuje się również jako element definicyjny tego prawa⁴¹, co oznacza, że charakterystyczne cechy stosunku administracyjnoprawnego, takie jak nieekwiwalentność sytuacji prawnych podmiotów, których on dotyczy, oraz jego **jednostronność** związana z nierównorzędnością jego podmiotów, będą również cechami charakteryzującymi prawo administracyjne. O cechach stosunków administracyjnych powiemy, charakteryzując te stosunki.

W nurt podmiotowego ujmowania administracji publicznej przekładającego się na pojmowanie specyfiki prawa administracyjnego wpisują się również współczesne poglądy prezentowane w nauce niemieckiej. Zwraca się w niej uwagę na tę cechę wyodrębniającą prawo administracyjne, która determinuje **jego funkcję sterującą**. Sterować to „kierować działaniem czegoś, nadawać czemuś odpowiedni kierunek, wpływać na coś, manipulować kimś”⁴². Prawo administracyjne ujmuje się jako naukę sterującą, przyjmując, że **przedmiotem jego sterowania jest administracja publiczna**, która wyposażana przez nie w instrumenty potrzebne z kolei do sterowania życiem publicznym staje się tym samym podmiotem sterowania⁴³.

W podmiotowym ujęciu administracji publicznej jako podstawie określania cech prawa administracyjnego tkwi jednak element nakazujący dużą ostrożność w przyjmowaniu, że stanowi ono definiującą cechę prawa administracyjnego. Trzeba bowiem zauważyć, że administracja publiczna w znaczeniu podmiotowym, czyli organy wspólnoty publicznoprawnej powołane do administrowania mogą w pewnym wskazanym przez prawodawcę zakresie wykonywać również działalność inną niż tradycyjnie rozumiane administrowanie. Prawodawca może powierzyć im na przykład kompetencje do stanowienia norm prawnych. W polskim porządku prawnym wydawanie rozporządzeń wykonawczych lub podejmowanie aktów prawa miejscowego przez organy administracji publicznej należy właśnie zakwalifikować do działalności prawodawczej, a nie do administrowania, przynajmniej na ogólnym poziomie rozważań. Ponadto z woli prawodawcy organy administracji publicznej mogą być upoważnione na przykład do orzekania o odszkodowaniu za szkodę lub wymierzania kar za naruszenie prawa, co oddala ich działalność od administrowania, a zbliża do działalności podobnej do tej,

⁴¹ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, s. 70.

⁴² *Słownik...*, t. 2, red. B. Dunaj, s. 354.

⁴³ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku...*, s. 23–26.

którą wykonują sądy. Przykładem może być komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, której jako organowi administracji publicznej powierzono między innymi kompetencje do nakładania kar pieniężnych za „naruszenia polegające na istotnym lub uporczywym utrudnianiu korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej” oraz kompetencje do ustalania odszkodowania za poniesioną szkodę z powodu „trwałej lub czasowej niemożności korzystania z nieruchomości warszawskiej lub jej części lub podwyższenia czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w stosunku do czynszu dotychczasowego” czy wreszcie kompetencje do orzekania zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, jeżeli na przykład wobec osoby pokrzywdzonej „zastosowano groźbę bezprawną, przemoc wobec osoby lub przemoc innego rodzaju, jeżeli działania te były uporczywe lub w sposób istotny utrudniały korzystanie z nieruchomości lub jej części”⁴⁴. W konsekwencji należałoby przyjmować, że prawo odnoszące się do działania innego niż tradycyjnie rozumiane administrowanie jest prawem administracyjnym tylko dlatego, że to inne działanie leży w kompetencjach organu administracji publicznej. Skłania to doktrynę do krytyki utożsamiania pojęcia administracji publicznej jedynie ze strukturą jej podmiotów.

Z kolei **administracja publiczna w znaczeniu przedmiotowym** oznacza określony sposób zachowania polegający na administrowaniu, czyli zarządzaniu, organizowaniu, pilnowaniu, regulowaniu, kierowaniu sprawami bądź w sprawach wspólnot publiczno-prawnych, na „organizowaniu bezpośrednim i praktycznym zadań państwa”⁴⁵. Jest to „aktywność, zachowanie się, specyficzny typ operacji, funkcja, w ramach których realizacja prawa jest środkiem do celu, którym jest zabezpieczenie interesu publicznego”⁴⁶, „administrowanie, działanie, zespół czynności, komplet działań publicznych, polegających na wykonywaniu funkcji administracyjnej, traktowanej wężej jako wykonywanie prawa albo szerzej jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa”⁴⁷. Ze względu na te cechy administrowanie jest określane czasami jako administracja w znaczeniu materialnym⁴⁸.

Podkreślenia wymaga, że w państwie prawnym administracja publiczna rozumiana jako administrowanie jest **wykonywaniem prawa**, a celem i treścią działalności administracji publicznej jest **organizowanie stosunków społecznych i gospodarczych**, tworzenie nowych wartości w ramach upoważnień ustawowych. Administracja publiczna polega

⁴⁴ Ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2021 r. poz. 795) – art. 3 ust. 3, art. 31a ust. 1, art. 33.

⁴⁵ M. Jaroszyński, *Przedmiot i zakres administracji państwowej* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 24–25; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, s. 38.

⁴⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 195–207.

⁴⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 30.

⁴⁸ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 21–22.

też w znacznej części na wykonywaniu odpowiedniej działalności faktycznej⁴⁹ obok działalności prawotwórczej na poziomie podstawowym oraz działalności w zakresie stosowania prawa. Syntetycznie ujmował to Władysław L. Jaworski, twierdząc, że stanowi ona **twórczą działalność w ramach ustaw**⁵⁰. Właśnie wykonawczy charakter administracji publicznej i jej bezwzględne i niepomijalne związanie normami rangi ustawowej, które są podstawami działania administracji publicznej, zalicza się do istotnych cech tej administracji. Konsekwencją związania administracji prawem w ten właśnie sposób jest to, że nie dotyczy jej zasada, zgodnie z którą „co nie jest zakazane, to jest dozwolone”. W odniesieniu do administracji publicznej dozwolone jest tylko to, co jest bezpośrednio dopuszczone przez ustawy. Wolność działania nie jest atrybutem administracji publicznej (czego nie należy mylić z jej dyskrecyjnością, bowiem i ona może mieć miejsce wyłącznie na podstawie i w granicach norm prawa administracyjnego). Ponadto administracja publiczna **ma charakter planowy, trwały i celowy**. Te jej cechy objaśniał Marian Zimmermann, wskazując, że: „Pojęciem administracji określamy wszelką zorganizowaną działalność zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów. Każda administracja zakłada zatem istnienie pewnej planowości. Administracja jest tedy działalnością planową, trwałą i celową. Określenie »planowa« oznacza, iż mamy tu do czynienia z realizacją pewnych wytycznych, pewnych reguł. Tworzenie tych wytycznych uważamy zwykle za leżące poza sferą administracji. Etymologicznie »administracja« oznacza »służenie«, czynność podporządkowaną rozkazom, czynność mniejszego znaczenia. [...] Administracja urzeczywistnia prawo publiczne”⁵¹.

Wyraźne tendencje do poszukiwania istoty prawa administracyjnego w kryteriach funkcjonalnych, tj. w administrowaniu właśnie, a nie w organizacji struktur administracji publicznej, widoczne są w nauce francuskiej. Na gruncie przedmiotowego rozumienia administracji powstała francuska **teoria „służby publicznej”** (*service public*), według której administracja to służba publiczna, a prawo administracyjne to prawo „służb publicznych”. Administracja pojęta jako służba publiczna rozumiana jest jako typ obowiązkowej, nieodzownej, ciągłej, trwałej, nieprzerwanej aktywności ludzkiej pożytecznej społecznie, a nawet niezbędnej w interesie ogółu, w danej epoce i w danym miejscu, tzn. taka, której niepodobna pozostawić inicjatywie i realizacji prywatnej z powodu czy to całkowitego braku tej ostatniej, czy to niewystarczającego rozmiaru, czy też jej następstw szkodliwych dla dobra publicznego⁵². W kryterium służby publicznej chodzi nie o eksponowanie władczych środków działania, lecz o podkreślenie celu działania administracji publicznej, czy nawet szerzej – sposobu i celu działania podmiotów administrujących w interesie publicznym, tj. wykonywania zadań w interesie publicznym.

⁴⁹ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 50.

⁵⁰ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 123 i n.

⁵¹ M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne. Część I*, Poznań 1949, s. 1, 5.

⁵² J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 216–218.

Utożsamianie administracji publicznej wyłącznie z administrowaniem jako charakterystycznym sposobem działania bywa krytykowane podobnie, jak ujęcie podmiotowe administracji. Podnosi się, że administrować mogą bowiem również inne organy wspólnoty publicznoprawnej niż organy administracji publicznej, tj. również organy władzy ustawodawczej i sądowniczej, które mają kompetencje w zakresie organizowania swojej działalności i zawsze aktywność ta będzie się mieścić w zakresie spraw wspólnoty publicznoprawnej. Zwraca się także uwagę na procesy tzw. **prywatyzacji prawa publicznego** (administracyjnego), tj. na „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formie prawa publicznego”⁵³, oczywiście odstępowania legitymizowanego prawem (stąd pojęcie prywatyzacji prawa administracyjnego), albo innymi słowy „odstępowania pola obszaru stosunków społecznych dotychczas regulowanych przy pomocy instytucji prawa administracyjnego na rzecz instytucji prawa cywilnego”⁵⁴. Chodzi o normy prawa administracyjnego umożliwiające podmiotom tego prawa posługiwanie się metodami właściwymi dla prawa prywatnego, a z drugiej strony wyposażające podmioty prywatne w kompetencje władcze skierowane na realizację celów publicznych. W nauce francuskiej dostrzeżenie tego rodzaju zjawisk doprowadziło do zastępowania służby publicznej jako kryterium wyodrębniania prawa administracyjnego **kryteriami użyteczności publicznej (*utilité publique*) lub interesu ogólnego (*intérêt general*)** i przyjęciem, że interes ogólny (użyteczność publiczna) stanowi czynnik determinujący wszelkie działania administracyjne.

Pomimo wskazanych wyżej argumentów krytycznych wydaje się, że zgodnie z obecnymi tendencjami określania administracji publicznej to właśnie ujęciu przedmiotowemu daje się pierwszeństwo. Wystarczy chociażby zauważyć, że w unormowaniach dotyczących sądownictwa administracyjnego, po jego reformie w 2002 r., zrezygnowano z definiowania organu administracji publicznej i przyjmowania, że sąd administracyjny jest właściwy wtedy tylko, gdy skargę wniesiono na działanie lub bezczynność organu będącego organem administracji publicznej⁵⁵. W obowiązującej ustawie nie mówi się już o organie administracji publicznej, lecz ogólnie o organie, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, a sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a nie wyłącznie organów administracji publicznej⁵⁶. Tendencje uwypuklania przedmiotowego ujęcia administracji publicznej są słuszne, bo pozwalają uchwycić istotę administrowania, czyli działania, dla którego prawo administracyjne jest konieczną podstawą, które jest przez to prawo określane i normowane. Przyjmijmy już w tym miejscu, że w rozważaniach o prawie administracyjnym **jako istotniejsze będziemy traktować kryteria**

⁵³ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25.

⁵⁴ I. Niżnik-Dobosz, *Naprzemiennność i równorzędność wybranych publiczno- i prywatnoprawnych instytucji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jako problem tworzenia i stosowania prawa*, PL 2013/3, s. 9.

⁵⁵ Art. 20 ust. 1 i 2 uchylonej już ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

⁵⁶ Art. 3 § 1 i art. 32 p.p.s.a.

materiałne niż formalne. Nie oznacza to zakwestionowania ważkości podmiotowego ujęcia administracji. Ma ono jednak istotniejsze znaczenie w charakterystyce prawa ustrojowego, które – jak przyjęliśmy – nie jest solą naszej opowieści.

Ujęcie przedmiotowe administracji publicznej nie tylko wskazuje na administrowanie sprawami wspólnoty publicznoprawnej jako jej istotę, lecz pozwala także przedstawiać ją przez pryzmat cech charakterystycznych administrowania. Jan Boć pisze, że administrowanie to „określona i o specjalnych cechach działalność podejmowana w ramach realizacji celów o charakterze publicznym”⁵⁷. Owe specjalne cechy działalności można przedstawić według klasyfikacji zaproponowanej przez Mariusza Krawczyka⁵⁸. Działalność ta ma charakter:

- autorytatywny, co oznacza, że administracja publiczna w swoich działaniach zawsze reprezentuje państwo, działa w jego imieniu i na jego rachunek, korzysta z „autorytetu” państwa i na tej podstawie czerpie z domniemania legalności wydawanych przez siebie aktów oraz domniemania ważności podejmowanych przez nią czynności;
- imperatywny, co oznacza, że działania administracji zawsze wywierają bezpośredni albo pośredni skutek prawny dla sytuacji prawnej określonych podmiotów;
- ekspektatywny (ekspektatywa to oczekiwanie), co oznacza, że działania te ukierunkowane są na wypełnianie oczekiwań wspólnoty publicznoprawnej realizowania przez tę administrację interesu publicznego i wypływających z interesu publicznego i na pewno – jak podkreśla Janusz Łętowski – nie jest nim osiąganie zysku⁵⁹; administracja publiczna powołana jest w celu wykonywania roszczeń członków wspólnoty publicznej, będących emanacją przysługujących im publicznych praw podmiotowych;
- omnipotentny, co przejawia się w tym, że to administracja – będąc poddaną prawu – decyduje o wykorzystaniu i przeznaczeniu środków administracyjnych jej należnych (takich jak np. majątek publiczny, informacja publiczna, władza ekspercka, sankcje administracyjne);
- często, chociaż nie zawsze, dyskrejonalny.

Skoro już mamy obraz tego, jak można rozumieć administrację publiczną, i wiemy, że prawo, którym mamy się zajmować, to prawo dotyczące administracji publicznej w różny sposób i w różnych układach podmiotowych, warto jeszcze dokonać pewnego uporządkowania terminologicznego i wyjaśnić na tle pojęcia administracji publicznej pojęcie administracji państwowej i administracji samorządowej.

⁵⁷ J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 13.

⁵⁸ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 105–113.

⁵⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, s. 9.

Dla podkreślenia rozróżnienia administracji wspólnoty państwowej i administracji wspólnot samorządowych używa się określeń: „**administracja państwowa**” (będąca administracją organów wspólnoty państwowej) i „**administracja samorządowa**” (będąca administracją organów wspólnot samorządowych). Zarówno administracja państwowa, jak i administracja samorządowa, a także administracja wykonywana przez inne podmioty z upoważnienia państwa jako podstawowej wspólnoty publicznoprawnej mają charakter **administracji publicznej**.

Pojęcie administracji publicznej okazuje się więc bardziej pojemne niż pojęcie administracji państwowej lub pojęcie administracji samorządowej. Pojęcie administracji państwowej mogłoby być uznawane za synonim pojęcia administracji publicznej, gdyby w ramach wspólnoty państwowej nie funkcjonowały inne samodzielne wspólnoty publicznoprawne i ich organy, jak na przykład terytorialne wspólnoty samorządowe. W polskim porządku prawnym, począwszy od Konstytucji, wyróżnia się jednak w ramach wspólnoty państwowej i inne wspólnoty publicznoprawne, tj. właśnie terytorialne wspólnoty samorządowe, jak i inne podmioty, którym – tak jak wspólnotom samorządowym – państwo może powierzać sprawowanie administracji. Organy wspólnot samorządowych nie są jednak organami wspólnoty państwowej, chociaż wspólnoty samorządowe są częścią wspólnoty państwowej, dlatego administracja państwowa nie może być utożsamiana z administracją samorządową.

Każda administracja publiczna – państwowa, samorządowa i inna – jest wykonywana w imieniu i na rachunek państwa, bo to państwo jest podstawową wspólnotą publicznoprawną, która jako jedyna może powierzać administrowanie innym podmiotom.

Pozostaje jeszcze ustalić, jaki cel ma realizować administracja publiczna. Można bowiem już na podstawie dotychczasowych uwag założyć, że będzie to cel zbieżny z celem prawa administracyjnego.

Perspektywa idei prawa administracyjnego wskazywała, że celem tym wyznaczanym właśnie przez prawo administracyjne jest **harmonizacja indywidualnych interesów jednostek i interesu wspólnoty publicznej w duchu dobra wspólnego i sprawiedliwości**. Taki cel wyznacza również polski porządek prawny. Warto przywołać znajdującą się w preambule Konstytucji deklarację, zgodnie z którą: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, [...] równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski [...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa”. W konsekwencji administracja publiczna jako administracja państwa to administracja powołana do realizowania dobra wspólnego, czyli – mówiąc językiem administratywistów – do realizowania interesu publicznego. Do pojęć wspólnoty publicznoprawnej, interesu publicznego i dobra wspólnego przyjdzie jeszcze powrócić.

Pojęcie administracji publicznej jest zakresowo zbliżone do pojęcia **władzy wykonawczej**, przez którą w nauce prawa konstytucyjnego powszechnie rozumie się „działalność

polegającą na wykonywaniu zadań państwowych mających na celu realizację dobra ogólnego, interesu publicznego. Zadania te określane są z reguły przez władzę ustawodawczą w uchwalanych przez nią ustawach. Ustrojodawca przyznał jej też kompetencje do kontrolowania sposobu, w jaki władza wykonawcza wypełnia nałożone na nią zadania. Ich wypełnianie odbywa się przez zastosowanie specyficznych form organizacyjnych i proceduralnych właściwych władzy wykonawczej⁶⁰. Przyjmuje się, że wzajemny związek pomiędzy władzą wykonawczą a administracją publiczną pozwala obie te kategorie uznawać za w dużym stopniu identyczne, gdy chodzi o merytoryczny zakres ich działalności, ale nie daje podstaw do utożsamiania obu pojęć – „W działalności władzy wykonawczej wyróżnia się dwa zakresy: polityczny i administracyjny. Pierwszy z nich polega na wytyczeniu linii politycznej dla realizacji zadań w określonej dziedzinie (polega to np. na ustaleniu hierarchii tych zadań, wskazaniu tempa i zakresu ich realizacji itp.). Drugi na wcielaniu jej w życie przy pomocy środków i form właściwych administracji, a więc stosowaniu prawa (np. wykonywaniu ustaw) i działalności organizatorskiej. Dzieje się to za pośrednictwem funkcjonariuszy państwowych powiązanych ze sobą na różnych szczeblach organizacyjnych stosunkami nadrzędności i podporządkowania. W tym aspekcie administracja to działalność służebna wobec wykonawczych decyzji o charakterze politycznym, prowadzona przez zorganizowany, fachowy aparat urzędniczy o charakterze pomocniczym (np. służba cywilna)”⁶¹. W innym ujęciu wskazuje się, że zgodnie z zasadą trójpodziału władzy funkcja wykonawstwa obejmuje „funkcję rządzenia”, czyli prowadzenia polityki, „funkcję zarządzania”, czyli ustalanie kierunków czy też celów realizacji ustaw dla podległych organów administracyjnych, oraz „funkcję administrowania”, tj. „*sensu stricto* stosowanie ustaw w drodze konkretnej decyzji”⁶².

Administrację publiczną w każdym rozumieniu umieścimy zatem w przestrzeni władzy wykonawczej. Z kolei w przestrzeni prawnej samego już administrowania wyróżnimy przestrzeń, którą w dalszych rozważaniach scharakteryzujemy jako stosowanie prawa, oraz przestrzeń pozostałych przejawów jego realizowania w ramach działalności organizatorskiej.

Podsumowując uwagi o administracyjności prawa, które ze względu na tę cechę nazywamy prawem administracyjnym, za cenne uważam przywołanie dwóch doktrynalnych definicji administracji publicznej, które zbierają w soczewce powyższe ustalenia, eksponując zwłaszcza wątek wspólnotowości. Według klasycznej definicji Jana Bocia administracja publiczna „jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁶³.

⁶⁰ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 391.

⁶¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 391.

⁶² P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 49.

⁶³ J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 16.

Istotne jest, że to przejmowanie przez państwo odbywa się w sposób właściwy tylko państwu, tj. przez stanowienie takiego prawa, które rozdziela zadania i kompetencje w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych (w tym indywidualnych) na podmioty państwowe i podmioty samorządowe⁶⁴.

Drugą definicją jest definicja Jerzego Supernata. Proponuje on „pozapaństwową” definicję administracji publicznej uwzględniającą fakt powstawania organizacji superpaństwowych, których przykładem jest Unia Europejska z władzą wykonawczą, administracją i prawem administracyjnym. Według J. Supernata „administracja publiczna jest to zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, przejęte przez państwo i jego zawisłe organy (centralne i lokalne) oraz przez jego organy samodzielne (zdecentralizowane agencje), a także – w ramach powierzenia – przez organy samorządu terytorialnego i organy organizacji pozapaństwowych⁶⁵.

Porównując definicje administracji publicznej sformułowane przez Jana Bocia i Jerzego Supernata, można w pierwszej kolejności dostrzec zastąpienie w definicji Jerzego Supernata określenia „obywatel” określeniem „mieszkaniec”. Zmiana ta wpisuje się w szersze i obrazowe **pojęcie uczestnika państwa**, którego autorem jest Franciszek Longchamps. Przez pojęcie uczestnika państwa rozumiał on „kogośkolwiek kto wchodzi w styczność z organizacją państwową”, w tym zarówno obywatela, jak i na przykład cudzoziemca⁶⁶. Obecnie, z perspektywy wspólnoty Unii Europejskiej, mówi się czasami o „Euroobywatelu”⁶⁷. W definicji J. Supernata uwagę zwraca również akceptacja dla dwóch klasycznych elementów konstytutywnych państwa, tj. społeczności (**wspólnoty** publicznoprawnej) i **struktury** jej organów, a także podkreślenie swoistego „dzielenia się” przez państwo administrowaniem zarówno z organami usytuowanymi w ramach jego wewnętrznej struktury, jak i organami pozapaństwowymi. Intuicja podpowiada, że te wewnętrzne i zewnętrzne organy będą w jakimś funkcjonalnym sensie organami tego państwa, jeśli przyjąć, że akcent w administrowaniu spoczywa na zaspokajaniu potrzeb ludzi w społecznościach, które mogą mieć rozmaity charakter, a zatem mogą być społecznościami lokalnymi zanurzonymi w społeczności państwowej, jak i społecznością państwową wtapiającą się w społeczność szerszą – ponadpaństwową⁶⁸.

⁶⁴ J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 16.

⁶⁵ J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”* [w:] *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020, s. 114.

⁶⁶ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19 [w:] *Franciszek Longchamps de Bérrier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Zb. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 203.

⁶⁷ K. Cern, *Deliberatywna filozofia nauk administracyjnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022/4, s. 10.

⁶⁸ W. Jakimowicz, *Wspólnotowa proveniencja zdolności administracyjnej państwa*, s. 28.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, administracyjność gałęzi prawa, jaką nazywamy prawem administracyjnym, zdeterminowana jest jej bezpośrednimi i niepomijalnymi związkami z administracją rozumianą przede wszystkim przedmiotowo jako administrowanie, a zaraz potem również podmiotowo jako struktura organów wspólnoty publicznoprawnej w przestrzeni administrowania. Prawo administracyjne czerpie swą nazwę z tego, że dotyczy administracji publicznej, co nie pozostaje w sprzeczności z jego ideą jako prawa „dla administrowanego”, czyli najsłabszego z podmiotów, których dotyczy to prawo. Warto zwrócić uwagę na łacińskie źródło pojęcia administracji, gdzie *administrare* oznacza „służyć”. Chodzi o służbę ludziom, a nie strukturom aparatu administracyjnego. Stąd w charakterystyce prawa administracyjnego niezbędne jest nawiązywanie do pojęcia administracji publicznej. Administracja ta, co już ujawniło się w dotychczasowych rozważaniach, ukierunkowana jest na realizację charakterystycznego interesu określanego jako interes publiczny oraz związana z korzystaniem w większym lub mniejszym stopniu z atrybutu określanego jako władztwo administracyjne. Ani interes publiczny, ani władztwo administracyjne nie są „przyrodzonymi” cechami struktur administracji publicznej. Zawsze wynikają z norm prawa administracyjnego i są przez nie określane, stąd ich omówienie jest niezbędne dla charakterystyki prawa administracyjnego.

Od strony teoretycznej zarówno pojęcie interesu publicznego, jak i pojęcie władztwa administracyjnego mają charakter tzw. pojęć-narzędzi.

3. Interes publiczny

O interesie publicznym nie sposób mówić w oderwaniu od – chociażby intuicyjnego – określonego rozumienia pojęcia interesu. Należy bowiem założyć, że interes publiczny będzie rodzajem jakiegoś interesu. Ponadto, jak się okaże w toku dalszych rozważań, w nauce prawa administracyjnego wyróżnia się różne kategorie interesów, nie tylko interes publiczny.

W języku polskim pojęcie interesu ma różne znaczenia, jednak każde z tych znaczeń – nawet najbardziej pospolite – nawiązuje do kategorii jakiejs korzyści lub pożytku. Do kategorii korzyści nawiązują też definicje doktrynalne. Najtrafniej w moim przekonaniu istotę interesu wyjaśniają definicje proponowane przez Jacka Langa i Eberharda Schmidta-Aßmanna.

Według J. Langa **interes** to relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym, czyli stanem wywołanym działaniem sił przyrody albo działaniem człowieka (stan prawny lub faktyczny) a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejs jednostce lub grupie społecznej⁶⁹. Definicja ta

⁶⁹ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98–100.

zwraca uwagę na pewien proces oceny stanu obiektywnego, akcentując tym samym **subiektywne zabarwienie pojęcia interesu**. Relację tę można zobrazować przykładem. Wyobraźmy sobie, że w mieście W mieszka dwoje kandydatów na studia. Każdy z nich analizuje stan obiektywny i stwierdza, że w mieście W jest uniwersytet, na którym prowadzone są studia na interesującym go kierunku. W mieście W każdy z nich ma mieszkanie i pomoc finansową rodziców w jego utrzymaniu. W mieście W kuleje jednak życie artystyczne, a renoma uniwersytetu nie jest nadzwyczajna. Każdy z kandydatów wie również, że w innej części Polski, w mieście K oddalonym od miasta W o kilkaset kilometrów, jest najlepszy uniwersytet w kraju, w mieście K kwitnie życie artystyczne i studenckie. Żaden z kandydatów nie ma jednak w mieście K mieszkania, a zatem chcąc studiować w tym mieście, konieczne będzie podróżowanie do tego odległego miejsca i wynajęcie w nim lokum, a rodzice już oświadczyli, że nie będą partycypować w kosztach wynajmu. W tym samym stanie obiektywnym kandydat A stwierdza, że w jego interesie będzie studiowanie w mieście W, a kandydat B stwierdza, że korzystne będzie studiowanie w mieście K. Pierwszy z nich, kierując się oceną stanu obiektywnego z perspektywy subiektywnych preferencji i oczekiwań, stwierdził, że skoro woli komfort mieszkania z rodzicami, nie jest osobą spragnioną uroków życia studenckiego, a dyplom każdego uniwersytetu ma tę samą wagę, w jego interesie korzystne będzie studiowanie w mieście W. Ocena stanu obiektywnego dokonana przez drugiego z kandydatów przez pryzmat jego subiektywnych preferencji i oczekiwań doprowadziła go do przekonania, że lepsze jest życie skromne i „na walizkach”, jeśli jednocześnie pozwala uzyskać dyplom renomowanej uczelni w cudownej atmosferze bohemy miasta K.

W powyższym przykładzie możemy mówić o **interesie indywidualnym** każdego z kandydatów. Będzie to interes, który można określić jako relację pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce. Mówiąc o tym, że interes indywidualny to interes jednostki (uczestnika państwa, podmiotu administrowanego) pamiętajmy, że interes indywidualny to nie tylko interes poszczególnych osób (ludzi), lecz także interes grup tych osób (grup społecznych), które organizują się po to, by pełniej reprezentować i realizować interesy indywidualne członków tych grup wobec wspólnoty (wspólnot publicznoprawnych). Stąd również tego rodzaju druga kategoria interesów, czyli **interesy grupowe**, zaliczana jest do przestrzeni interesów indywidualnych⁷⁰. Z kolei o interesie ogółu moglibyśmy powiedzieć, gdybyśmy rozważali relację między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść właśnie ogółowi.

Na tym tle samo pojęcie interesu bez jego dalszych kwalifikacji przedstawia się jako pojęcie w takim stopniu uzależnione od subiektywnego stanowiska podmiotu oceniającego, że może mieć ono jedynie istotny walor konstruujący mechanizm postrzegania pewnej relacji między zjawiskami i wartościami. Koresponduje z tym spostrzeżeniem

⁷⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2022, s. 45.

definicja interesu proponowana przez E. Schmidta-Aßmanna. Zwraca on uwagę, że w bardzo ogólnym sensie interes można zdefiniować jako zainteresowanie jakiegoś podmiotu jakimś stanem faktycznym, a samo to pojęcie przynależy w pierwszym rzędzie do sfery psychicznej i stamtąd oddziałuje na porządek społeczny⁷¹.

Cechą interesu jako wskazanej wyżej relacji analizowanej w sferze psychicznej człowieka jest jego ukierunkowanie na jakąś **korzyść**, czyli innymi słowy na określone dobro rozumiane jako wartość (np. wykształcenie, bezpieczeństwo, prestiż). Owo dobro obiektywizuje subiektywne przeżycia psychiczne, jeśli mamy rozważać kategorię interesu z perspektywy określonego dobra, na przykład dobra chronionego prawem. To normy prawne będą przesądzać, czy dany interes subiektywny jest istotny z prawnej perspektywy. Interes istotny z tej perspektywy to zatem subiektywne przeżycie prowadzące do oceny, która powinna być brana pod uwagę z perspektywy prawa, jeśli jest dokonywana z punktu widzenia wartości w tym prawie przyjętych i chronionych.

Do pojęcia interesu indywidualnego związanego z sytuacją jednostek (podmiotów administrowanych) powrócimy, gdy zajmiemy się analizą uwarunkowań prawnych sytuacji tych właśnie podmiotów.

Teraz zatrzymajmy się na analizie **interesu tego ogółu, który nazwalismy wcześniej wspólnotą publicznoprawną**. Jeśli mówimy o wspólnocie publicznoprawnej, to jej interes również możemy określić jako publiczny. Spróbujmy mu się bliżej przyjrzeć z perspektywy przytoczonych wyżej definicji.

Ma to być zatem przede wszystkim „subiektywne przeżycie”. W przypadku wspólnoty trudno jednak mówić o jakimś jej „subiektywnym przeżyciu”. Taki subiektywizm może być udziałem ludzi działających jako organy reprezentujące wspólnotę. To oni będą oceniać, co leży w interesie wspólnoty. W realiach demokratycznego państwa prawnego, w którym każde działanie organów wspólnoty publicznoprawnej wymaga określonej, adekwatnej do niego podstawy prawnej, również ta ocena musi znajdować podstawę w normach prawnych. Należy odszukać zatem takie normy, które wskażą na wartości przyjęte i chronione w systemie prawnym, konieczne tym samym do uwzględnienia przez organ jako kryteria oceny. Będą to normy prawa administracyjnego wskazujące na obowiązek realizowania tych wartości. Normy takie są rodzajem tzw. norm zadaniowych, które przyjdzie nam później scharakteryzować. Trudno wyobrazić sobie porządek prawny demokratycznego państwa prawnego, który nie zawierałby ogólnej normy prawnej o treści sprowadzającej się do zadania: „czyń to, co uważasz za potrzebne dla dobra publicznego”⁷². W polskim porządku prawnym taka podstawowa norma zadaniowa wynika z przepisów Konstytucji mówiących o konglomeracie wartości składających się

⁷¹ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku...*, s. 187.

⁷² E. Bernatzik, *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886, s. 46.

na dobro wspólne. Jej istnienie oznacza, że ani organy administracji, ani inne podmioty (np. sądy kontrolujące działalność organów) nigdy nie będą miały dowolności w ustalaniu, co leży w interesie publicznym. Katalog tych wartości może być uszczegóławiany i dobierany rozmaicie w zależności od okoliczności wyłącznie przez prawodawcę i w tym przejawia się istotna rola norm prawa administracyjnego. Można zatem powiedzieć, że **normy tego prawa obiektywizują interes publiczny, będąc nośnikami wartości przesądzających o jego treści**. Niewątpliwie jest to jedna z istotnych cech tego prawa.

Uwagi powyższe prowadzą do dwóch wniosków. Po pierwsze, teoretyczna kategoria interesu publicznego i obowiązek jego realizacji nie są „przyrodzoną” cechą administracji publicznej, lecz cechą wypływającą z norm prawa administracyjnego. Teoretyczna konstrukcja interesu publicznego służy jako instrument pomocny w odszukiwaniu treści tego interesu w normach prawnych. Interesu tego, mimo że jego treść wynika z norm prawnych (zadaniowych), nie określamy jednak mianem interesu prawnego. Wynika to z pewnej konwencji przyjętej w nauce, przepisach prawa i orzecznictwie sądowym, w której pojęcie interesu prawnego zarezerwowane jest dla określenia interesu indywidualnego znajdującego podstawę w normach materialnoprawnych. Po drugie, nierozzerwalne są związki pomiędzy kategoriami interesu publicznego i dobra wspólnego. Kategorii tych jednak nie należy utożsamiać, a pojęcie dobra wspólnego będzie wymagało dalszej uwagi.

Kategoria dobra jako elementu definiującego interes ma z jednej strony walor obiektywizujący pojęcie interesu, z drugiej natomiast od jej rozumienia zależy charakter i treść interesu publicznego. Jeśli w określonych realiach polityczno-prawnych przyjmuje się, że dobro ogółu jest z zasady nadrzędne nad dobrem istotnym dla jednostki i nie musi pozostawać w relacji z dobrem jednostki, albo nawet, że dobrem ogółu jest dobro państwa jako organizacji, a nie jako wspólnoty, a interesem publicznym to, co władze polityczne traktują jako interes publiczny, bądź że dobrem ogółu jest dobro tylko części społeczeństwa (np. w ustroju socjalistycznym dobro klasy robotniczej), to takie ujęcie interesu publicznego możemy określać jako **uniwersalistyczne**. Oparte na doktrynie komunistycznej założenie, że cechą państwa kapitalistycznego jest założona sprzeczność interesów ogólnego i indywidualnego, która nie może mieć miejsca w państwie socjalistycznym, utwierdzało ówczesną naukę w przekonaniu o słuszności konstruowania jednej kategorii wspólnego interesu z jednoczesnym odrzuceniem kategorii interesu indywidualnego. Zaczęto nawet w związku z tym zastępować w tekstach prawnych kategorię interesu publicznego „nową” kategorią interesu społecznego. W systemie, w którym założono zbieżność interesów ogólnych i indywidualnych, klauzula interesu „społecznego” potwierdzała omnipotencję państwa, czyniąc z interesów jednostek możliwe do uwzględnienia w konkretnych przypadkach wyjątki. Dążąc do zerwania wszelkich związków z „burżuazyjnym” prawem okresu międzywojennego i wcielając w życie uniwersalistyczny model relacji państwo – obywatel, interes społeczny nabrał treści politycznych i, w odróżnieniu od interesu indywidualnego, postrzegany był jako zjawisko moralnie pożądane. Podstawą wszelkich rozważań teoretycznoprawnych sta-

ło się przekonanie o immanentnej nadrzędności interesu społecznego, zarówno jako kategorii aksjologicznej, jak i czysto prawniczej⁷³.

Jeśli natomiast to dobro jednostki traktowane jest jako z zasady nadrzędne nad dobrem ogółu, a nawet jako mogące nie korespondować z dobrem ogółu, to takie ujęcie interesu publicznego możemy określać jako **indywidualistyczne**. Zdaniem J.S. Langroda ujęcie indywidualistyczne to ujęcie grupowania wszelkich zagadnień wokół jednostki, gdzie „dookoła jednostki i jej praw podmiotowych buduje się system norm prawnych”, a ujęcie uniwersalistyczne to ujęcie, w którym „miejsce wszechdziałającej jednostki zajmują stosunki faktyczne, które [...] wiązane za pomocą przymusu stanowią jednolicie skonstruowaną normę prawną”⁷⁴.

Jak widać, obydwa powyższe ujęcia są ujęciami skrajnymi⁷⁵.

Gdy jednak zauważymy, że ogół (wspólnota publicznoprawna) składa się z jednostek, bez których ów ogół nie istnieje, to możemy konsekwentnie przyjąć, że dobro ogółu stanowi generalizację wartości będących dobrem dla jednostek. W okresie międzywojennym Eugeniusz Modliński pisał: „publiczny interes stanowiący sam przez się pojęcie oderwane i nie dające się ująć konkretnie nabiera pełnej treści dopiero przez zestawienie z prawem poszczególnej jednostki jako namiastki wszelkiej społeczności. Istnienie bowiem pojęcia publiczności związane jest ze stanem, gdy jednostka przestaje żyć życiem odosobnionym, łącząc się w grupy o podłożu gospodarczym, ekonomicznym czy politycznym. Wtedy dopiero, obok troski zaspokojenia bezpośrednio egoistycznych potrzeb, wyłaniają się zagadnienia wspólne danej zbiorowości, wymagające akcji skoordynowanej i nie dającej się w ramach rozporządzalnych środków przez poszczególne jednostki rozwiązać”⁷⁶. Takie ujęcie interesu publicznego można określić jako ujęcie indywidualistyczne w duchu demokratycznego państwa prawnego.

Zgodnie z tym ujęciem związków pomiędzy interesem indywidualnym i interesem publicznym nie powinno się rozpatrywać na płaszczyźnie skrajnego przeciwstawiania tych pojęć, a raczej w aspekcie **harmonizowania interesów**: indywidualnego i publicznego. Interes publiczny nie jest ani sumą interesów indywidualnych, ani też nie jest zupełnie odseparowany od tych interesów. Nie jest też interesem jakiegokolwiek struktury organizacyjnej, w tym struktury administracji publicznej⁷⁷. Interes publiczny wyprowadzany z wartości związanych z interesami indywidualnymi można zdefiniować jako **uprawnione i zgeneralizowane interesy jednostek**⁷⁸. Jest on traktowany jako narzędzie

⁷³ J. Łętowski, *Glosa do wyroku NSA z 28.06.1982 r., SA/Wr 245/82, PiP 1983/7.*

⁷⁴ J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 9.

⁷⁵ Przegląd stanowisk dotyczących rozumienia pojęcia interesu publicznego daje M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28–48.

⁷⁶ E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 3.

⁷⁷ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 120.

⁷⁸ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 43.

kształtowania sytuacji jednostki i określany jako interes dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot, przy czym „właśnie interes publiczny sprzyjać ma realizacji interesu indywidualnego, a nie odwrotnie, a [...] w sytuacji sprzecznych interesów o tyle można obarczyć nowymi obowiązkami lub ograniczyć dotychczasowe prawa obywateli, o ile potrzebne to jest państwu lub samorządom terytorialnym do zapewnienia powodzenia celów ustalonych właśnie ze względu na tych obywateli. Inaczej mówiąc, idzie o ochronę interesu publicznego jako etapu realizacji interesu indywidualnego”⁷⁹.

Ujęcie to uwidacznia sprzężenie pomiędzy interesem publicznym i interesami indywidualnymi i uzmysławia **nieuchronne kolizje** między tymi interesami. Idea prawa administracyjnego, o jakiej była mowa, oczekuje od prawa administracyjnego mechanizmów zapewniających dążenie do harmonizacji tych interesów. W polskim porządku prawnym instrumentem takim jest norma zawarta w art. 7 k.p.a., kreująca tzw. zasadę wyważania interesów. O zasadzie tej będzie mowa później.

Powyższe modelowe ujęcia wyjaśniają często przedstawianą trafną tezę o względnym i zmiennym w czasie, zależnym od kontekstu społecznego i politycznego, charakterze interesu publicznego oraz relatywizmie tego pojęcia do określonych podstaw aksjologicznych. Pojawiające się w tekstach prawnych pojęcie interesu publicznego jest tzw. **pojęciem nieostrym** każdorazowo wymagającym pełnej wykładni z uwzględnieniem specyfiki danej regulacji i aksjologii, którą w polskim porządku prawnym wyznacza konstytucyjna kategoria dobra wspólnego.

Wskazane aksjologiczne uwarunkowania interesu publicznego stanowiły również uzasadnienie dla niektórych koncepcji prawa administracyjnego, jak na przykład koncepcji służby publicznej czy przede wszystkim koncepcji użyteczności publicznej (*utilité publique*) lub interesu ogólnego (*intérêt general*) przyjmującej, że interes ogólny (użyteczność publiczna) stanowi czynnik determinujący wszelkie działania administracyjne. Kryterium to jest niewątpliwie istotne w charakteryzowaniu prawa administracyjnego⁸⁰. Jest też jednocześnie bardzo ogólne i zmienne treściowo w czasie, co z kolei osłabia jego znaczenie w tym zakresie.

Trzeba wreszcie pamiętać, o czym była już mowa, że w ramach państwowej wspólnoty publicznoprawnej możliwe jest wyodrębnienie mniejszych wspólnot również wprost i bezpośrednio ukierunkowanych na realizację dobra wspólnego, tylko z uwzględnieniem lokalnej specyfiki tego dobra. Możliwe jest zatem również wyodrębnienie różnych interesów publicznych, tj. interesu publicznego podstawowego właściwego wspólnocie państwowej i mniejszych lokalnych interesów publicznych właściwych właśnie wspólno-

⁷⁹ J. Boć, *Przesłanki rozwoju ingerencji administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 24.

⁸⁰ P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 203.

tom lokalnym, na przykład wspólnotom samorządu terytorialnego. Skłania to doktrynę do twierdzeń o **decentralizacji interesu publicznego**, co w polskim porządku prawnym pozwala wyróżniać obok interesu publicznego ogólnopaństwowego interes publiczny wojewódzki, interes publiczny powiatowy i interes publiczny gminny⁸¹. Z drugiej strony udział wspólnot państwowych w większych wspólnotach publicznoprawnych, jak na przykład we wspólnocie Unii Europejskiej, pozwala na wyodrębnianie ponadpaństwowego interesu publicznego.

Przedstawione uwagi o interesie publicznym znajdują odzwierciedlenie w klasycznej już definicji tego interesu zaproponowanej przez Mirosława Wyrzykowskiego. Według tej definicji przez interes publiczny należałoby rozumieć:

- interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty,
- gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci,
- z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego,
- przy czym realizacja i ochrona tak pojętych ogólnych interesów powinna być wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji i wspólnego, pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek mających zróżnicowane interesy i potrzeby⁸².

4. Cel publiczny

Pojęcie interesu publicznego wiąże się w nauce z bliskim mu pojęciem celu publicznego lub celów publicznych. Wprawdzie jednocześnie wskazuje się, że pojęcie „cele publiczne”, podobnie jak ogólniejsza i powszechniej stosowana kategoria „interes publiczny”, stanowią klauzule generalne – pojęcia nieostre, którymi ustawodawca często posługuje się w prawie administracyjnym i jako pozbawione realnych podstaw należy ocenić oczekiwania skonstruowania zwięzłej definicji tych pojęć⁸³, to jednak nie powinno to wykluczać przynajmniej podjęcia próby rozróżnienia tych kategorii pojęciowych.

Przyjmuje się, że administracja publiczna, jak i prawo administracyjne ukierunkowane są na określony cel. Ten cel określa się mianem celu publicznego. Celem administracji w ujęciu przedmiotowym jest „wywoływanie w świecie zewnętrznym pewnych zjawisk, uważanych za korzystne z punktu widzenia interesu publicznego; celem jest wytworzenie

⁸¹ A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 352–353.

⁸² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 36.

⁸³ T. Woś, *Wywłaszczanie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 37–38.

jakichś konkretnych wartości społecznych: dobrej drogi czy szkoły, poczucia bezpieczeństwa, porządku itd.”⁸⁴, celem tym jest zatem zabezpieczenie interesu publicznego⁸⁵, którym na pewno – na zasadzie negatywnego określenia – nie jest osiągnięcie zysku⁸⁶ (celu zarobkowego), co nie wyklucza, że osiągnięcie zysku może być jedną z konsekwencji realizacji interesu publicznego⁸⁷. Również cel administracji w znaczeniu podmiotowym ujmowany jest jako misja polegająca na zaspokajaniu szeroko rozumianego interesu ogółu⁸⁸.

Kategorie celu publicznego i interesu publicznego pozostają zatem ze sobą w ścisłym związku.

Z jednej strony celem publicznym jest działanie administracji ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a z drugiej strony – jak twierdził J.S. Langrod – co jest interesem publicznym, o tym *in concreto* poucza organ i jednostkę (w braku dyrektyw ustawowych) cel służby, dla której organ ustanowiono⁸⁹. Warto też odnotować słuszne spostrzeżenie F. Longchamps, że ogólne określenie jakościowe celu (tego typu jak „cel publiczny”, „interes zbiorowy” czy „dobro powszechne”) jest użyciem wyrazów, które pokrywają cały ogromny mechanizm działań społecznych, dotąd niedostatecznie wyjaśniony. Sprecyzowanie tych wyrazów nie może się należycie ustrzec przed włączeniem w nie własnego ładunku postulatów i w rezultacie widzi się administrację spełniającą te cele, które chciałoby się widzieć spełniane⁹⁰. W jednym rozumieniu cel publiczny może polegać na tym, żeby były zaspokajane poszczególne, powtarzające się typowo interesy jednostek, inne stanowisko ujmuje cel publiczny bardziej organicznie, tłumaczy, że są pewne cele, z których spełnienia każdy korzysta choćby pośrednio, dzięki powiązaniom funkcjonalnym istniejącym w społeczeństwie⁹¹. Powyższe rozważania o idei prawa administracyjnego uzasadniają wniosek, że również cel prawa administracyjnego można ujmować jako cel publiczny, tj. cel ukierunkowany na ochronę interesu publicznego⁹² i realizację wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne⁹³.

Można podjąć próbę określenia pojęcia celu publicznego w nawiązaniu do ogólnego pojęcia celu. Ogólne pojęcie celu może być rozumiane co najmniej dwojako: jako pla-

⁸⁴ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 11.

⁸⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 11.

⁸⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, s. 9.

⁸⁷ H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 42.

⁸⁸ E. Iserzon, umiejscawiając swoje rozważania na ten temat w realiach politycznych lat 60. XX w., wskazywał, że cele administracji polegają na zaspokajaniu „interesu ludu pracującego”, „interesu społecznego”, „słusznego interesu obywateli”, „wykonywaniu zadań budownictwa socjalistycznego” itd. Zob. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 41.

⁸⁹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 247.

⁹⁰ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993, s. 117.

⁹¹ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, s. 115–116.

⁹² J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 50.

⁹³ Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego*, s. 58–59.

nowy wynik każdego racjonalnego działania oraz jako coś, do czego się dąży i o co się zabiega⁹⁴. Na tym tle można wyróżnić cel publiczny rozumiany szeroko i wąsko⁹⁵.

Celem publicznym rozumianym szeroko jest już samo działanie zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a **celem publicznym w wąskim rozumieniu** jest pożądaný wynik tego działania – w postaci zrealizowania interesu publicznego – o sprecyzowanym kształcie. O ile zrealizowanie celu publicznego zawsze oznacza zaspokojenie jakiegoś interesu publicznego, o tyle działanie w interesie publicznym nie zawsze musi doprowadzić do zaspokojenia tego interesu, co nie przekreśla faktu, że również jest działaniem realizującym cel publiczny. Z punktu widzenia kryterium treści pomiędzy pojęciem celu publicznego i znanym nam już pojęciem interesu publicznego można w związku z tym stawiać znak równości. Zrealizowanie celu publicznego oznacza zarówno przeprowadzenie odpowiednich działań (np. jurysdykcyjnych) dla realizacji interesu publicznego, jak i zaspokojenie interesu publicznego, a podjęcie działań w imię interesu publicznego jest zabiegiem skierowanym na realizację celu publicznego.

O ile realizacja celu publicznego w jego szerokim rozumieniu jest znajdującą oparcie w Konstytucji podstawową cechą administrowania, która powinna być realizowana niezależnie od tego, czy ustawodawca zwykły wyraźnie na taki obowiązek wskazuje, to wymóg uzyskania określonego, konkretnego wyniku administrowania powinien być sprecyzowany przez prawodawcę, aby konkretne obowiązki podmiotu administrującego (a tym samym odpowiadające im z reguły prawa adresatów działań tego podmiotu) były określone wprost, aby zatem można było wymagać od podmiotu administrującego zrealizowania tych konkretnych obowiązków i aby możliwe było skontrolowanie jego działań w tym zakresie. Niedopuszczalne byłoby zwłaszcza powierzenie ustalania tego wymogu samemu podmiotowi administrującemu, gdyż byłoby to równoznaczne z ustalaniem przez niego samego konkretnych celów, jakie ma on realizować, a w konsekwencji podstaw ingerencji w sferę praw i obowiązków jednostki, co z kolei kłóciłoby się z wykonawczym, służebnym charakterem administrowania względem demokratycznie legitymowanej władzy ustawodawczej.

Do pojęcia celu publicznego odwołuje się Konstytucja RP. Czyni to *expressis verbis* w dwóch miejscach. W art. 21 ust. 2 ustawa zasadnicza stanowi, że wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, a w art. 216 ust. 1, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

⁹⁴ Słownik współczesnego języka polskiego, t. 1, red. B. Dunaj, Warszawa 1999, s. 93.

⁹⁵ Odwołuję się w tym zakresie do ustaleń zaprezentowanych w: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, s. 91 i n.

Z powyższych regulacji konstytucyjnych wynika kilka wniosków. Pierwszy z nich to taki, że ustrojodawca nie definiuje pojęcia celu publicznego ani w szerokim, ani w wąskim rozumieniu. Drugi wniosek zakłada, że wprawdzie ustrojodawca nie definiuje pojęcia celu publicznego w wąskim rozumieniu, ale poprzez uczynienie z tej kategorii obligatoryjnej przesłanki pozbawienia prawa dobrze nabytego pozwala określić jej charakter. Wreszcie trzeci wniosek to taki, że przy braku zdefiniowania pojęcia celu publicznego w wąskim rozumieniu, ustrojodawca pozostawia ustawodawcy zwykłemu uregulowanie sposobu realizacji tego celu.

Brak zdefiniowania w Konstytucji kategorii celu publicznego pociąga za sobą określone konsekwencje. W przypadku celu publicznego w jego szerokim rozumieniu konsekwencje te polegają na obowiązku jego dekodowania z regulacji ustawy zasadniczej. W przypadku celu publicznego w jego węższym rozumieniu, co do którego Konstytucja milczy, a który ze swej istoty jest kategorią wąską i musi być wyrażony wprost, jego dekodowanie z ustawy zasadniczej nie jest możliwe. Cel publiczny w jego węższym rozumieniu musi być zatem określony w akcie innym (niższej rangi) niż Konstytucja. Oznacza to, że cel publiczny w znaczeniu węższym nigdy nie może być sprzeczny z celem publicznym w jego szerokim rozumieniu.

Wnioski powyższe wynikają z obydwu przytoczonych regulacji Konstytucji. Dokonajmy ich weryfikacji na przykładzie jednej z nich, tj. regulacji art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Charakter celu publicznego w jego węższym rozumieniu jako przesłanki wyłączenia, czyli przesłanki pozbawienia prawa dobrze nabytego, zdeterminowany jest konstrukcją konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Wyłączenie, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jest dopuszczonym przez ustrojodawcę wyjątkiem od przewidzianej w art. 21 ust. 1 zasady ochrony własności i prawa dziedziczenia. Oznacza to, że wszystkie okoliczności uzasadniające wyłączenie muszą być również traktowane jako wyjątkowe, a tym samym podlegające ścisłej interpretacji. Samo pojęcie wyłączenia ma szerokie znaczenie. Oznacza ono nie tylko pozbawienie prawa własności. Przez pojęcie wyłączenia rozumie się również samo ograniczenie prawa własności⁹⁶, jak i ingerencję w prawo inne niż prawo własności. W najszerszym znaczeniu wyłączenie rozumiane jest w nauce prawa administracyjnego jako instytucja odebrania przez państwo indywidualnych praw podmiotowych zarówno o charakterze prywatnoprawnym, jak i publicznoprawnym, za odszkodowaniem, w przypadkach i trybie przewidzianym w obowiązującym porządku prawnym, najczęściej w formie indywidualnego aktu administracyjnego, opartego na podstawie ustawowej⁹⁷. W ujęciu tym nie mówi się wprawdzie *expressis verbis* o kategorii celów publicznych jako elemencie zasadniczym konstrukcji wyłączenia, istnienie tego elementu wynika jednak z charakteru

⁹⁶ Zob. M. Drela, *Rozważania nad art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 2002/4, s. 42.

⁹⁷ M. Zimmermann, *Wyłączenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 85 i n.

podmiotu wywłaszczającego (państwo) i istoty reglamentacji administracyjnoprawnej uzasadnionej wyłącznie z punktu widzenia interesów publicznych.

Aksjologia demokratycznego państwa prawnego uzasadnia twierdzenie, że kategoria celu publicznego w jego węższym rozumieniu jako przesłanka wkraczania w prawa dobrze nabyte powinna być określona w obowiązującym prawie wprost, w sposób czytelny, a w razie konieczności jej ponadjęzykowej interpretacji, traktowana zważając i interpretowana ściśle. Słusznie podnosi się w literaturze, że wobec tego, że wywłaszczenie jest celową, władczą ingerencją w prawa majątkowe obywatela, pojęcie to musi mieć sprecyzowany zakres, w przeciwnym razie doprowadzić może do nadużycia władzy państwa w stosunku do obywatela⁹⁸.

Dotychczasowe uwagi na temat konstytucyjnie określonej kategorii celu publicznego w jego węższym rozumieniu pozwalają uzupełnić trzeci wskazany wyżej wniosek, że przy braku zdefiniowania pojęcia celu publicznego w wąskim rozumieniu, ustrojodawca pozostawia ustawodawcy zwykłemu uregulowanie sposobu realizacji tego celu, wyznaczając jednocześnie kryteria, jakimi ma kierować się ustawodawca, konstruując kategorię celu publicznego w jego węższym rozumieniu. W sytuacjach, w których ustawodawca chce ukierunkować działania administracji na osiągnięcie konkretnego celu rozumianego jako pożądany wynik działania w postaci zrealizowania interesu publicznego, to powinien on *expressis verbis* określić ten cel w ustawie, nazywając go właśnie w tekście ustawy celem publicznym. Uczynił tak w treści art. 6 u.g.n., przedstawiając w istocie zamknięty katalog celów publicznych. To zatem ustawodawca, a nie organ administrujący ocenił, czy coś jest celem publicznym mogącym uzasadniać wywłaszczenie nieruchomości⁹⁹.

Pojęcie celu publicznego jest zatem określane przez ustrojodawcę, a potwierdzane lub nawet w niektórych przypadkach precyzowane przez ustawodawcę zwykłego. Nigdy natomiast – zwłaszcza gdy chodzi o pojęcie celu publicznego w jego węższym rozumieniu – nie jest i nie powinno być kategorią ustalaną przez organy administrujące, gdyż pozostawałoby to w zasadniczej sprzeczności z założeniami demokratycznego państwa prawa.

Niedopuszczalne jest w związku z tym „obokustawowe” dookreślanie kategorii celu publicznego w tworzonych przez organy administracji źródłach prawa powszechnie obowiązującego, takich jak rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Z kolei odsyłanie w rozporządzeniach lub aktach prawa miejscowego do kategorii celu publicznego w jego szerszym rozumieniu jest zbędne, gdyż dążenie do tego celu jest konstytucyjną cechą administracji zakotwiczoną w Konstytucji i ustawach, niezależnie od tego, czy administracja sama tę powinność deklaruje. Niedopuszczalne jest również kreowanie bądź nawet dookreślanie przez organy administrujące kategorii celu publicznego na

⁹⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 249.

⁹⁹ T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 38.

etapie stosowania przez nie prawa. Stosując prawo, organy dekodują ten cel z obowiązujących ustaw.

5. Władztwo administracyjne

Pojęcie władztwa administracyjnego należy do kategorii pojęć-narzędzi.

Podobnie jak pojęcie interesu publicznego, pojęcie władztwa administracyjnego jest istotne zarówno z punktu widzenia administracji publicznej, jak i prawa administracyjnego. Z perspektywy prawa administracyjnego istotne jest to, że właśnie normy tego prawa są nośnikami czegoś, co będziemy nazywać władztwem administracyjnym. Kompetencja administracyjna, w którą prawo wyposaża organy administracji publicznej, czerpie swoją „władczość” wyłącznie z normy, z której wynika. Stąd wyjaśnienie pojęcia władztwa administracyjnego jest niezbędne w charakterystyce prawa administracyjnego, które można ujmować jako **prawo zawierające element władztwa**. Jednocześnie pozwoli przyrzeć się administracji publicznej z perspektywy jej „władczości”.

Od razu zwróćmy uwagę, że atrybut władztwa administracyjnego należy łączyć zarówno z administracją w znaczeniu podmiotowym – wówczas powiemy, że władztwo administracyjne jest konstytutywnym atrybutem administracji publicznej, co oznacza, że brak kompetencji władczych określonego podmiotu nie pozwala kwalifikować go jako organ administracji publicznej, jak i z charakterem jej działania (czyli administracją publiczną w znaczeniu przedmiotowym), które ze względu na ten atrybut określa się mianem działań władczych. Władztwo administracyjne stanowi tym samym kontekst rozważań o prawnych formach działania administracji publicznej.

Jak powiedzieliśmy, organ wspólnoty publicznoprawnej niewyposażony przez ustawodawcę we władztwo administracyjne nie może być kwalifikowany jako organ administracji publicznej. Z drugiej strony ustawodawca może wyposażać we władztwo administracyjne również podmioty spoza struktury organów administracji publicznej. Wówczas należy przyjąć, że podmioty takie zostały upoważnione do władczej działalności mającej charakter administrowania. Z tego względu nazywa się je podmiotami (organami) administrującymi, podkreślając tym samym sposób ich działania, a nie uwarunkowania strukturalno-podmiotowe.

Pojęcie władztwa nawiązuje do pojęcia **władzy**. W „przedmiotowym” językowym rozumieniu władza to „możliwość wywierania wpływu”, „moc”, „siła”, a także „możność władania”. Mówi się czasami, że ktoś stracił władzę nad sobą, nad swoim ciałem, stracił władzę w nogach w znaczeniu utraty możliwości poruszania nogami. Pojęcie władzy używane jest w różnych gałęziach prawa, w tym także w prawie prywatnym, gdzie najlepszym przykładem może być kategoria „władzy rodzicielskiej”. Od strony podmiotowej pojęcie

władzy obejmuje członków wspólnoty publicznoprawnej i jej organy¹⁰⁰. Konstytucja RP w art. 4 stanowi, że: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” i wskazuje (w art. 10) na monteskiuszowski podział władzy na władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. Zatrzymajmy się na chwilę nad tym podziałem.

Podmiotowe i przedmiotowe ujęcie administracji oraz uwagi o idei prawa administracyjnego wskazują, że organy administracji publicznej są powołane do wykonywania woli wspólnoty publicznoprawnej, którą reprezentują. Są przy tym w demokratycznym państwie prawa powołane do realizowania prawa, którym są związane. W trójpodziale władzy administrowanie przez administrację publiczną mieściłoby się zatem w sprawowaniu władzy wykonawczej. Zwracaliśmy już na to wyżej uwagę. Warto na tym tle nawiązać do pewnego pomysłu definiowania administracji publicznej. Według niego wszystko, co nie jest sprawowaniem władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej, jest administracją publiczną. Administracja publiczna byłaby zatem sprawowaniem władzy w całym pozostałym zakresie, w którym nie jest sprawowana ani władza ustawodawcza, ani władza sądownicza. Ta negatywna definicja administracji publicznej, zwana **definicją wielkiej reszty**¹⁰¹, słusznie jest krytykowana w doktrynie, bo w istocie nie wyjaśnia specyfiki sprawowania władzy wykonawczej. Nie dostrzega również, że pojęcia administrowania i władzy wykonawczej nie są tożsame. Poza tym, zarówno modelowo, jak i w konkretnych porządkach prawnych, kryteria odróżniania wszystkich trzech sposobów sprawowania władzy nie muszą być – wbrew pozorom – ostre.

Dla przykładu, w polskim porządku prawnym władzę ustawodawczą sprawują sejm i senat (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP), ale jednocześnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który jest organem sprawującym władzę wykonawczą, jest wyposażony w kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 234 Konstytucji RP). Rozważania o źródłach prawa administracyjnego są jeszcze przed nami, ale już w tym miejscu można odnotować, że ustawy i rozporządzenia z mocą ustawy to wprawdzie odrębne źródła prawa, ale zrównane z perspektywy ich mocy, co może zacierać oddzielanie sprawowania władzy wykonawczej od sprawowania władzy ustawodawczej. Podobnie rzecz wygląda w przypadku działalności prawodawczej administracji publicznej, która, jak się okaże, ma kompetencje do stanowienia aktów normatywnych, które wprawdzie niewątpliwie nie są ustawami, ale – jak się czasami przyjmuje – w pewnych sytuacjach łącznie z ustawami tworzą kategorię tzw. ustaw w znaczeniu materialnym. Gdy chodzi o sprawowanie władzy sądowniczej, co polega na wymierzaniu sprawiedliwości, można zasadnie argumentować, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego również administracja publiczna powinna kierować się wartością, jaką jest sprawiedliwość. Nie można też przyjąć, że działalność sądownicza jako wyraz realizowania porządku

¹⁰⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2022, s. 286.

¹⁰¹ Twórcą tej definicji administracji publicznej był Otto Mayer. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2022, s. 34.

prawnego pozostaje poza zakresem działania konstytucyjnej zasady dobra wspólnego i powiązanej z nią kategorii interesu publicznego. Wreszcie można wskazywać, że na przykład we francuskim porządku prawnym Rada Stanu sprawuje zarówno władzę sądowniczą, jak i wykonuje administrację publiczną.

Chociaż więc operatywność definicji wielkiej reszty budzi uzasadnione wątpliwości, to kierunek analizy wyznaczonej tą definicją może być przydatny. Zwróćmy bowiem uwagę, że z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP wynika wyłącznie to, że władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Rodzi się pytanie, gdzie zatem jest miejsce na samorząd terytorialny, skoro Konstytucja, stanowiąc wprowadzie w art. 163, że: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”, nie kwalifikuje sprawowania władzy przez organy tego samorządu do któregoś z trzech wyodrębnionych przez nią obszarów władzy. Problem jest złożony i dyskutowany w doktrynie. Mając jednak na uwadze przyjęte przedmiotowe rozumienie administracji, powiedzielibyśmy, że organom samorządu terytorialnego zostaje „reszta” obszaru władzy „zajętego” przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów, tj. obszaru władzy wykonawczej¹⁰².

Przyjęliśmy wyżej, że władza to moc właściwa określonym podmiotom. O władzy publicznej (państwowej) mówimy, gdy chodzi o władzę wspólnoty publicznoprawnej. Moc ta realizowana jest przez ustawodawstwo, wykonywanie ustaw oraz sądownictwo (art. 10 Konstytucji RP). Władza publiczna realizuje się w pewnych relacjach społecznych, w których jeden z podmiotów ma prawną kompetencję do podejmowania rozstrzygnięć kształtujących sytuację prawną innego podmiotu¹⁰³. Jest to moc oddziaływania jednostronnie zmieniającego sytuację prawną określonych podmiotów. Rodzajem władzy publicznej (państwowej) jest zatem między innymi władza administracyjna (obok władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej).

„Każdą władza ma charakter zarówno potencjalny, jak i realizowany, inaczej mówiąc, jest zarówno możliwością, jak i czymś spełnianym. [...] Władztwo łączone jest z tym drugim zakresem pojęcia »władza«. Władza określonego podmiotu realizuje się właśnie poprzez władztwo – jest ono więc określoną możliwością oddziaływania podmiotu władzy. Każda władza potencjalnie posiada określone władztwo, władza jest niewątpliwie pojęciem szerszym zakresowo”¹⁰⁴.

O ile zatem w pojęciu władzy akcentuje się element potencjalny, to pojęcie władztwa wiązanego jest z elementem realnym. Ta realna moc władania oznacza, że jest to moc

¹⁰² Zob. wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119; wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000/1, poz. 2; por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 345; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 263, 264; L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP*. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ST 2020/3, s. 76.

¹⁰³ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 48.

¹⁰⁴ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 381.

określonego podmiotu i to ten właśnie podmiot jest dysponentem tej mocy w relacjach z innymi podmiotami. Tę cechę przewagi określa się w nauce prawa administracyjnego jako **jednostronność** – „Przez jednostronność działań administracji należy rozumieć podejmowanie przez oznaczony podmiot określonych działań w stosunku do innego podmiotu (bądź podmiotów) w sposób niezależny od niego, z bezpośrednim skutkiem prawnym dla tego podmiotu (podmiotów)”¹⁰⁵. Nie chodzi tu zatem o ilość podmiotów i traktowanie jednostronności jako przeciwstawieństwa wielostronności (wielości podmiotów), lecz o moc jednego podmiotu w relacjach z innymi podmiotami. Swobodniej mówi się czasami, że organ administracji publicznej – czyli podmiot wyposażony we władztwo administracyjne – jest silniejszą stroną w relacjach z jednostkami. Ta jego cecha sprawia, że władztwo administracyjne stanowi kontekst specyficznej relacji prawnej, jaką nawiązują organy administracji publicznej, a która określana jest w nauce prawa administracyjnego pojęciem stosunku administracyjnoprawnego.

O ile potencjalna władza to zespół kompetencji przypisanych oznaczonemu podmiotowi w akcie inicjacji władzy (odpowiednim akcie normatywnym), to władza realna jest szczególnie kwalifikacją przypisywaną działaniom składającym się łącznie na wykonywanie władzy. Władztwo jest drugim zakresem tak rozumianej władzy.

O władzy administracyjnej możemy mówić w sensie potencjalnym jako o zespole kompetencji w połączeniu z ilością i jakością środków administracyjnych będących w jej dyspozycji, natomiast zdaniem M. Krawczyka „władztwo administracyjne to efekt użycia tychże środków w postaci i w zakresie wyznaczonym przez normatywne atrybuty władztwa”¹⁰⁶. Innymi słowy, władztwem administracyjnym możemy nazwać zakres władzy administracyjnej w konkretnych sytuacjach, tj. wyznaczony przez konkretne kompetencje w konkretnych sprawach, a także przez normatywne atrybuty władztwa. Tak rozumiane władztwo administracyjne związane z elementem realnym ma też płaszczyznę potencjalną – jest tak wówczas, gdy nie jest przez właściwy organ wykorzystywane, na przykład burmistrz miasta ma władztwo do wydania decyzji o warunkach zabudowy, ale nie korzysta z niego, bo nie został złożony żaden wniosek o ustalenie warunków zabudowy. Obrazowo władztwo administracyjne można ujmować jako refleks władztwa państwowego¹⁰⁷, czyli tym samym władzy państwowej, a ściśle rzecz biorąc, władzy administracyjnej.

Władztwo administracyjne jako kategoria pochodna wobec władzy ściśle wiąże się z charakterem państwa jako wspólnoty publicznoprawnej – „państwo przekazuje organom administracji publicznej prawo narzucania swojej woli i egzekwowania go za pomocą

¹⁰⁵ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 470.

¹⁰⁶ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny...*, s. 119.

¹⁰⁷ M. Stahl, *Władztwo administracyjne [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 98.

środków przymusu państwowego¹⁰⁸. Moc państwa jako wspólnoty publicznoprawnej i przekazanie tej mocy organom administracji publicznej jest aksjologicznym uzasadnieniem dla istnienia władztwa administracyjnego.

Przymus państwowy wskazuje się często – nieprecyzyjnie – jako atrybut władztwa administracyjnego. Tymczasem oparta na umowie społecznej istota państwa jako wspólnoty publicznoprawnej wyraża się w tym, że jego moc wynikająca z tej umowy jest również z woli członków tej wspólnoty zabezpieczona przymusem. Przymus jest zatem pewnym normatywnym stanem rzeczy i wynikającym stąd atrybutem państwa jako wspólnoty, a nie jego organów. Przymusem państwowym mogą – z woli ustawodawcy – dysponować nie tylko organy administracji publicznej. Przymus państwowy pozostaje w ścisłym związku z władztwem administracyjnym organów, ale nie jest atrybutem tego władztwa. Przymus państwowy zabezpiecza to władztwo. Organy państwa, w tym organy administracji publicznej, mogą jedynie w ramach swoich władczych kompetencji i z różnym nasileniem korzystać z tego przymusu, tj. „same, bez ingerencji sądów, mogą stosować przymus dla przeprowadzenia swoich zarządzeń”¹⁰⁹.

Źródłem władztwa są normy prawne ustanawiane przez powołane do tego organy wspólnoty publicznoprawnej. „Nośnikiem” władczości, gdy chodzi o władztwo administracyjne, jest prawo administracyjne¹¹⁰ i ono określa również wymiar tego władztwa jako wymiar „mocy”, w które wyposażone są organy administracji publicznej. Zakresy władztwa wyznaczone przez normy prawne w określonych sytuacjach mogą się zatem różnić. Władztwo administracyjne nie jest więc jakąś „przedprawną”, „przyrodzoną” cechą administracji publicznej. Z prawnego uwarunkowania władztwa administracyjnego wynika również pewna istotna konsekwencja: **działaniom władczym przysługuje domniemanie ważności i legalności.**

Źródło władztwa jest jednorodne i nie zmienia się w zależności od tego, który podmiot nim w danym momencie dysponuje, a określone władztwo administracyjne (władztwo organizacyjne, władztwo podatkowe, władztwo zakładowe, władztwo planistyczne) jest rodzajem władztwa państwowego (publicznego) zawężonym ze względu na podmiot je realizujący, tj. organy administracji publicznej. Zmienić się może jedynie forma, w jakiej jest ono wykonywane – może to być stanowienie prawa, stosowanie prawa, podejmowanie określonych czynności faktycznych¹¹¹.

Uwagi powyższe podsumowuje definicja władztwa administracyjnego zaproponowana przez M. Krawczyka¹¹². Zgodnie z nią **władztwo administracyjne** to:

¹⁰⁸ M. Stahl, *Władztwo administracyjne*, s. 98.

¹⁰⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 24.

¹¹⁰ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 48.

¹¹¹ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 62.

¹¹² M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 104–105.

- 1) zawężone z uwagi na kryterium podmiotowe władztwo państwowe (publiczne),
- 2) przysługujące niepodzielnie państwu jako organizacji,
- 3) wynikające z władzy państwowej (publicznej) właściwej państwu jako wspólnocie publicznoprawnej,
- 4) sprowadzające się do **zakresu mocy** normatywnie wyznaczonych **atrybutów**, w jakie wyposażona jest administracja publiczna i bez których nie mogłaby istnieć ani wypełniać swojej misji publicznej, takich jak: **autorytatywność, imperatywność, ekspektatywność, onnipotencja** i często **dyskrecjonalność** działań administracyjnych.

W nawiązaniu do atrybutu ekspektatywności działań administracyjnych rozumianego jako wypełnianie oczekiwań wspólnoty publicznoprawnej realizowania przez tę administrację interesu publicznego i wypływających z interesu publicznego, należy zwrócić uwagę na stanowisko M. Krawczyka, zgodnie z którym: „Wspólnota publiczna wysuwa swoje oczekiwania za pomocą struktur demokratycznych, określa stany pożądane, a administracja ma je jedynie wykonać, za pomocą środków administracyjnych”¹¹³, takich jak swoiste wynikające z norm prawnych, prawne i faktyczne metody, stany i obiekty pozwalające na realizowanie interesu publicznego¹¹⁴. **Środki administracyjne** (wyznaczające treść władztwa administracyjnego) „to »wszystko«, w co zostały wyposażone podmioty administrujące lub co zostało normatywnie zastrzeżone na ich rzecz w celu wypełniania zadań i funkcji administracyjnych. W szczególności mogą to być: majątek publiczny, informacja publiczna, przestrzeń publiczna, czas postępowania, władza ekspercka, sankcje administracyjne”¹¹⁵. Ten atrybut wyróżnia dopiero – w sposób przedmiotowy – władztwo administracyjne z władztwa państwowego (publicznego)¹¹⁶. Administracja publiczna powołana jest w celu wykonywania roszczeń członków wspólnoty publicznej, będących emanacją przysługujących im publicznych praw podmiotowych¹¹⁷,

- 5) którego **istota** przejawia się w ustalaniu (bezpośrednim i pośrednim) sfery praw i obowiązków podmiotów znajdujących się poza organizacją administracji publicznej bądź też w jej organizacji, i
- 6) za pomocą którego i wyłącznie środkami zastrzeżonymi przez ustawodawcę na jej rzecz **administracja urzeczywistnia przymus państwowy**, który jednak nie jest atrybutem władztwa administracyjnego. Przymus państwowy jest normatywnym stanem rzeczy, stanowiącym tło dla państwa i działalności administracji publicznej.

¹¹³ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 108.

¹¹⁴ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 185.

¹¹⁵ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 107–108.

¹¹⁶ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 107.

¹¹⁷ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 109.

Syntetyczniej można władztwo administracyjne przedstawić jako prawny atrybut organu administracji publicznej i prawna cecha administrowania wyrażające się w możliwości jednostronnego decydowania o treści stosunku administracyjnoprawnego, jednostronnego, trwałego i obowiązującego wszystkie podmioty prawne w państwie rozstrzygania sytuacji indywidualnych oraz zabezpieczonego przymusem państwowym.

Znaczenie w charakteryzowaniu prawa administracyjnego kategorii władztwa administracyjnego jako kategorii pochodnej do władzy publicznej może podkreślać sprostowanie, że kryterium władzy publicznej, inaczej zwane kryterium mocy publicznej (*puissance publique*), było najstarszym kryterium, za pomocą którego starano się w myśli francuskiej wyodrębnić prawo administracyjne. Kryterium to nawiązywało do możliwości **swoistego działania** administracji polegającego zarówno na stosowaniu przymusu przez administrację, jak i na jednoczesnym obowiązku korzystania przez nią z określonych kompetencji władczych. Akcentowano tu zatem przede wszystkim środki działania niż cele działania administracji publicznej. W tym ujęciu chodziło też nie tyle o wiązanie władztwa z cechami stosunku administracyjnoprawnego, co o podkreślenie, że cecha wyróżniająca prawo administracyjne wiąże się z naturą aktów wydawanych przez administrację (władczych właśnie) i ich treścią. Wprawdzie z czasem kryterium władzy (mocy publicznej) zostało wyparte przez inne kryteria wyodrębniania prawa publicznego (kryterium użyteczności publicznej, kryterium służby publicznej), nie zmieniło to jednak postrzegania władztwa administracyjnego jako jednej z najistotniejszych cech charakterystycznych prawa administracyjnego.

Czerpane z norm prawa administracyjnego władztwo administracyjne, jak wyżej przyjęliśmy, jest konstytutywnym atrybutem administracji publicznej. Oznacza to, że władztwo administracyjne zawsze pozostaje w dyspozycji tej administracji, chociaż nie zawsze musi być wykorzystywane.

Kwestia korzystania lub niekorzystania z władztwa administracyjnego w działaniach organów zwraca uwagę na tzw. **funkcje administracji publicznej**. Przez pojęcie funkcji należy rozumieć „odgrywane role lub czynności wykonywane w ramach odgrywanej roli”, „czynności, prawa, obowiązki, które wynikają z odgrywanej przez kogoś roli społecznej, zajmowanego stanowiska”¹¹⁸. Wśród wielu znaczeń pojęcia „funkcja administracji publicznej” Jan Jeżewski wskazuje, że pojęcie funkcji administracji oznacza między innymi rolę administracji we współczesnym społeczeństwie, opis sposobu jej działania, systematyzację ogólnych, podstawowych zadań administracji, ujmowanych w grupy, sfery, działy¹¹⁹.

Jeśli administracja publiczna korzysta z pozostającego w jej dyspozycji władztwa administracyjnego, a zatem jej sposób działania jest władczy i ma ona do dyspozycji przymus

¹¹⁸ Słownik..., t. 1, red. B. Dunaj, s. 261.

¹¹⁹ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUW 1985, Prawo XII, nr 143, s. 109–112.

państwowy, to mówimy o funkcji władczej administracji publicznej lub po prostu o administracji władczej (*imperium*). Jeśli z tego władztwa nie korzysta, możemy mówić o niewładczym sposobie jej działania, o „administracji niewładczej” (*dominium, gestia administracyjna, administracja zawiadowcza*).

Poza tym wyróżnia się i inne funkcje administracji publicznej, jak na przykład funkcja administracji świadczącej, funkcja policyjna, funkcja reglamentacyjna, funkcja regulacyjna, funkcja właścicielska (gdy administracja wykonuje uprawnienia właścicielskie do majątku publicznego będącego w jej dyspozycji¹²⁰).

Funkcja administracji świadczącej bywa określana również jako usługowa, opiekuńcza, zabezpieczająca i ma na celu zaspokajanie podstawowych potrzeb członków społeczności, głównie w postaci świadczenia usług i dóbr o charakterze materialnym lub niematerialnym (np. opieka zdrowotna, zapewnienie oświaty, rozwój nauki, utrzymanie dróg i komunikacji, zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową itp.). Jeżeli przykładowo administracja publiczna chce na danym terenie założyć wodociąg, to z jednej strony świadczy swoje działania, organizuje założenie wodociągu, a z drugiej strony wymaga od obywatela partycypowania w kosztach budowy tego wodociągu. Funkcja ta realizowana jest przede wszystkim (choć nie tylko) przy użyciu form tzw. niewładczych¹²¹.

Funkcja policyjna (policja administracyjna) polega na odsuwaniu przez administrację zagrożenia i gwarantowaniu spokoju, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przedmiotem ochrony policji administracyjnej są określone dobra indywidualne (życie, zdrowie, mienie), dobra o charakterze ogólnym (środowisko naturalne), a także pewne stany (bezpieczeństwo, porządek, spokój publiczny), które podlegają zagrożeniu na skutek zachowania ludzi, sił przyrody (np. powódzie czy trzęsienia ziemi) lub zwierząt (chorych, niebezpiecznych). Ochrona dóbr policyjnych wymaga najczęściej zastosowania środków o charakterze władczym (zarówno w ramach stanowienia prawa – przepisy porządkowe, jak i stosowania prawa – np. pozwolenie na posiadanie broni), a działania takie muszą mieć podstawę ustawową, określającą dopuszczalny zakres ingerencji w sferę wolności jednostek¹²².

Funkcja reglamentacyjna polega na ingerencji administracji publicznej poprzez ograniczanie lub podporządkowywanie pewnej sfery działalności jednostek warunkom zawartym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. O ile policja ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności pewnego stanu lub usunięcia zagrożenia, o tyle reglamentacja ma charakter kreatywny czy kształtujący działalność jednostek i działa na

¹²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 2022, s. 42.

¹²¹ R. Kusiak-Winter, *Funkcje i główne sfery działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 60.

¹²² R. Kusiak-Winter, *Funkcje i główne sfery...*, s. 57.

przyszłość, gdyż pojawia się przed podjęciem reglamentowanej działalności. Również reglamentacja jest realizowana przede wszystkim za pomocą władczych form działania (np. koncesje, zezwolenia, cofnięcia zezwoleń)¹²³.

Funkcja regulacyjna jest najnowszą sferą działania administracji publicznej i zawiera w sobie elementy reglamentacji i nadzoru, przy czym obejmuje wyłącznie świadczenie usług w tzw. sektorach infrastrukturalnych, do których tradycyjnie należy transport kolejowy, lotniczy, morski, elektroenergetyka, telekomunikacja, poczta, komunikacja elektroniczna. Funkcja ta ma charakter gwarancyjny i jest sprawowana przez specjalne organy, tzw. organy regulacyjne, jak na przykład Prezes Urzędu Transportu Kolejowego czy Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Regulacja ma charakter prokonkurencyjny i prokonsumencki, a powstała w wyniku przekształceń funkcji administracji świadczącej w odpowiedzi na działalność państwowych megapodmiotów zarządzających ważnymi – wyżej wymienionymi sektorami, które przy braku wolnej konkurencji arbitralnie dyktowały warunki dostępu do usług sieciowych¹²⁴.

6. Podmioty prawa administracyjnego

Z dotychczasowych uwag dotyczących zarówno idei prawa administracyjnego, jak i omówionych wyżej kategorii interesu publicznego i władztwa administracyjnego jako swoistych teoretycznych i prawnych łączników pomiędzy administracją publiczną i prawem administracyjnym wynika, że pozostają one w niepomijalnym i nierozzerwalnym związku z kategoriami wspólnoty publicznoprawnej i dobra wspólnego.

Kategorii dobra wspólnego poświęćmy osobną część rozważań.

Teraz zatrzymajmy się nad kwestiami związanymi z kategorią wspólnoty publicznoprawnej.

Przyjmuje się w nauce, że wspólnota publicznoprawna jest podmiotem prawa administracyjnego. Konsekwentnie przyjmuje się następnie, że podmiotami tego prawa są w pierwszej kolejności ludzie, którzy tworzą wspólnotę, bo bez nich ona nie istnieje. Wreszcie wspólnota publicznoprawna, czasem złożona z kilkudziesięciu milionów ludzi, nie może fizycznie administrować sama i potrzebuje do tego organów, które ją reprezentują. Do podmiotów prawa administracyjnego zalicza się zatem również organy wspólnoty publicznoprawnej w zakresie administrowania. Powstaje jednak zasadnicze pytanie: dlaczego te podmioty są podmiotami prawa administracyjnego? Czy wynika to z ich istoty i charakteru, czy też decyduje o tym samo prawo administracyjne, traktując te podmioty jako „swoje”? Czy bycie podmiotem prawa *in genere* wystarcza, aby być od

¹²³ R. Kusiak-Winter, *Funkcje i główne sfery...*, s. 59.

¹²⁴ R. Kusiak-Winter, *Funkcje i główne sfery...*, s. 61.

razu podmiotem prawa administracyjnego? Czym charakteryzuje się cecha określana jako podmiotowość administracyjnoprawna?

6.1. Człowiek i wspólnota publicznoprawna

Do tej pory budowaliśmy pojęcie wspólnoty publicznoprawnej na pojęciu zbiorowości i wiązaliśmy pojęcie wspólnoty publicznoprawnej z państwem i tworzonymi przez nie terytorialnymi wspólnotami samorządowymi. Związki te są oczywiste. Pamiętać przy tym należy, że **zbiorowość** jest pojęciem ze sfery faktów i oznacza zbiór osób wyodrębniony według jakiegoś kryterium, na przykład kryterium terytorialnego, natomiast pojęcie **wspólnoty** jest pojęciem ze sfery prawa i nauki. Ma charakter pewnej fikcji lub nawet pewnego marzenia... Oznacza taką zbiorowość, która jest wyodrębniana przede wszystkim ze względu na łączącą ją aksjologię i więzi pomiędzy jej członkami. Jest zadaniem, jakie stawia przed sobą zbiorowość pretendująca do bycia państwem.

Jest rzeczą oczywistą, że w istotę wspólnotowości jako wypadkowej zbiorowości wpisany jest człowiek, bo bez ludzi nie ma wspólnoty. Mówiąc zatem o wspólnocie publicznoprawnej, nie możemy zapominać, że w istocie fundamentalną kategorią jest człowiek i jego godność jako wartość fundamentalna, bo przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, jak stanowi Konstytucja RP w art. 30 ust. 1 i preambule. Podkreślenia wymaga, że jest to nie tylko wartość nadrzędna i pierwotna, lecz także niezależna od woli ustawodawcy¹²⁵, a zatem żadne prawo, w tym i prawo administracyjne, nie jest jej źródłem. Jest bezpośrednio i nierozłącznie związana z byciem osobą i właśnie dlatego jest nietykalna¹²⁶.

Godność człowieka jest punktem wyjścia i punktem odniesienia dla aksjologicznych podstaw wspólnoty publicznoprawnej. Sławomir Fundowicz zwraca uwagę, że: „Postawienie w centrum zainteresowania człowieka jako osoby wymaga porównania jego suwerenności z suwerennością państwa oraz ustalenia ich wzajemnie zależności i pierwszeństwa. Mamy tylko dwie możliwości: albo pierwotnie suwerenem jest państwo, a osoba ludzka zyskuje jakieś uczestniczenie w suwerenności od państwa, albo odwrotnie – pierwotnie suwerenem jest ludzka osoba, która udziela w pewnym zakresie praw suwerena państwu. [...] To prymat suwerenności osoby jest związany z samym celem istnienia państwa i racją bytu społeczeństwa, jakim jest tzw. dobro wspólne”¹²⁷.

Oznacza to, że wszelkie konstrukcje prawne, a zwłaszcza konstrukcje prawa dotyczącego relacji pomiędzy ludźmi a wspólnotą, której są oni członkami, zobligowane są do szanowania tej wartości i jej bezwzględnej ochrony. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że godność obejmuje wszystkie wartości określające

¹²⁵ Zob. wyrok TK z 15.11.2000 r., P 12/99, OTK 2000/7, poz. 260.

¹²⁶ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001, s. 191–192.

¹²⁷ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 19.

podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i składające się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie i jest źródłem prawa do żądania uszanowania przez organy władzy publicznej człowieka, jego wolności, autonomii, określonej pozycji w społeczeństwie¹²⁸. Jak wskazuje Piotr Tuleja, „godność będąca źródłem praw człowieka oznacza, iż jednostka i jej dobro stanowi rację istnienia prawa”¹²⁹.

Wspólnota publicznoprawna – państwo to zatem wspólnota ludzi i zarówno podmiotowość prawna tej wspólnoty, jak i jej konsekwencje są w istocie konsekwencją przyrodzonej podmiotowości ludzi. Elementy związane z istotą państwa są pochodne wobec podmiotowości ludzi.

W nauce do elementów związanych z istotą państwa zalicza się przede wszystkim wspólnotowość i organizację (obok innych elementów wyróżnianych w doktrynie, np. terytorium)¹³⁰.

Na wspólnotowość państwa zwracał uwagę już Arystoteles, ujmując je jako wspólnotę zdolną do samowystarczalności¹³¹. Georg Jellinek pisał o państwie jako o korporacji osiadłego ludu¹³². Wspólnotowość eksponowana jest również w poglądach Feliksa Konecznego prezentowanych w nauce o cywilizacjach. Jego zdaniem najpierw, odkąd ludzie żyli gromadnie, istniała społeczność, a więc jest starsza od państwa. Państwo jako wywodzące się z księstw plemiennych powstało przy wyższym szczeblu społeczności, lecz jeszcze przed powstaniem społeczeństwa. Nie każda bowiem społeczność musi rozwinąć się w społeczeństwo, ale każda posiada jakąś państwowość. Zarówno społeczeństwo, jak i państwo mają własny zakres, inne środki działania, inną metodę. Państwo może być organizmem lub mechanizmem, gdy tymczasem społeczeństwo może być tylko organizmem. Państwo definiował F. Koneczny jako zjednoczenie rządzących i rządzonych za pomocą czynnej organizacji, jaką jest administracja. Państwo jest narzędziem narodu i trzeba w poruczonych mu funkcjach pozostawić ten stopień swobody i ruchów, jaki potrzebny jest do działania sprawnego i skutecznego. Ażeby rozumieć dobrze istotę różnicy pomiędzy społeczeństwem a państwem, trzeba sięgnąć głębiej: etykę wytwarza społeczeństwo, a prawo pochodzi od państwa. Etyka może przeczyć prawu i nie ponieść przez to szkody ni państwu, ni społeczeństwu. Jeżeli jednak prawo przeczy etyce, biada wszystkiemu, co pożyteczne, i wszystkim porządnym ludziom! W cywilizacji łacińskiej prawo ma się opierać na etyce, a państwo na społeczeństwie. Cele i kompetencje państwa określa pojęcie „bezpieczeństwo życia i mienia wewnątrz

¹²⁸ Zob. wyrok TK z 5.03.2003 r., K 7/01, OTK ZU 2003/3, poz. 19; wyrok TK z 28.06.2016 r., K 31/15, OTK-A 2016, poz. 59.

¹²⁹ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 102.

¹³⁰ W charakterystyce wspólnoty publicznoprawnej nawiązuję bezpośrednio do rozważań i tez, które przedstawiłem w: W. Jakimowicz, *Wspólnotowa proveniencja zdolności administracyjnej państwa*, s. 25–48.

¹³¹ Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 1953, s. 16.

¹³² G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 47–50.

i na zewnątrz”. Państwo posiada delegację od społeczeństwa po to, żeby stawiało się jego siłą fizyczną, jak najsilniejszą. Państwo musi opierać się na społeczeństwie, a zatem nie wolno państwu wyrządzać szkód społeczeństwu. Godzi się używać siły tylko przeciwko działaniom antypaństwowym i antyspołecznym, lecz przenigdy przeciwko przeciwnikom rządu. Pomostem pomiędzy państwem a społeczeństwem jest sądownictwo¹³³.

W dawniejszej i współczesnej nauce prawa nie kwestionuje się, że państwo to organizacja społeczna, która wyposażona jest w system organów. Tak na przykład rozumiał państwo Tadeusz Bigo, ujmując je jako organizację prawną, osobę prawną, która działa tylko przez swoje organa¹³⁴. Również Władysław L. Jaworski¹³⁵ uznawał przydatne dla rozważań teoretycznych rozumienie państwa jako personifikacji osoby prawnej, gdzie istotnym elementem jest moment organizacji, tj. zwrócenie uwagi na oznaczone organy, przez które państwo działa. W poznańskiej szkole teorii prawa przy założeniu, że zbiorowość to zespół ludzi oddzielonych od innych zespołów ludzkich w sposób względnie trwały w określonym czasie i na określonym obszarze, społeczność to zbiorowość, w której wytworzyły się stosunki społeczne, a grupa społeczna to zespół ludzi, których łączą stosunki społeczne określonego rodzaju, jakaś więź społeczna (np. wspólne odniesienie do pewnej tradycji, języka i innych elementów kultury tworzy grupę narodową); przyjmuje się, że państwo to grupa społeczna, której statut organizacyjny (konstytucja) wyznacza usystematyzowany zespół organów, a ich kompetencje rozstrzygane są w sposób jasny i trwale. Dla tego rodzaju grupy społecznej, tj. grupy państwowej charakterystyczny jest stosunek władzy i podporządkowania politycznego, zależności członków społeczeństwa wobec władzy danego państwa. Podporządkowania takie przejawiają się w postaci różnorodnych obowiązków członków społeczeństwa wobec państwa, jak przykładowo obowiązek płacenia podatków czy też obowiązek odbywania służby wojskowej. Przynależność do grupy państwowej ujawnia się szczególnie wyraźnie w toku takich działań publicznych, jak wybory do organów władzy państwowej, a także w czasie pełnienia różnych służb państwowych¹³⁶.

Jerzy Supernat, charakteryzując tzw. państwo administracyjne, zwraca uwagę na to, że jest ono organizacją (organizacją państwową) będącą instrumentem osiągania zadanych celów, czyli zadań publicznych i podkreśla, że „w przypadku państwa administracyjnego chodzi o realizację publicznych zadań administracyjnych: administracja z zasady nie ma i nie może mieć żadnych własnych celów. [...] Państwo administracyjne jest państwem, w którym legitymacja administracji opiera się na demokratycznie reprezentatywnym parlamencie”¹³⁷.

¹³³ F. Koneczny, *Państwa a społeczeństwa* [w:] F. Koneczny, *Państwo i prawo*, red. W. Rydz, Kraków 1997, s. 55–79.

¹³⁴ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 12.

¹³⁵ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 181–186.

¹³⁶ A. Redelbach, *Społeczność państwowa i grupa państwowa* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 24–26.

¹³⁷ J. Supernat, *Państwo administracyjne*, AUW No 3978, PPIA CXX/1, Wrocław 2020, s. 576–577.