

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**pojęcia • instytucje • zasady
w teorii i orzecznictwie**

redakcja naukowa Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski

Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska, Michał Kasiński
Piotr Korzeniowski, Ewa Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 9

PRAWO ADMINISTRACYJNE

**pojęcia ▪ instytucje ▪ zasady
w teorii i orzecznictwie**

redakcja naukowa Małgorzata Stahl, Piotr Korzeniowski

Zofia Duniewska, Barbara Jaworska-Dębska, Michał Kasiński
Piotr Korzeniowski, Ewa Olejniczak-Szałowska, Małgorzata Stahl

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 9

Stan prawny na 15 czerwca 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części podręcznika opracowali:

Zofia Duniewska: rozdział II; rozdział III – 1, 5; rozdział IV – 2.3, 2.4;
rozdział V – 1, 6, 7

Barbara Jaworska-Dębska: rozdział IV – 2.11, 2.12; rozdział V – 4, 5; rozdział VII;
rozdział IX – 2, 3, 4; rozdział X – 2, 9; rozdział XI – 5, 6

Piotr Korzeniowski: aktualizacja: rozdział I; rozdział III – 2, 3, 4; rozdział IV – 2.1, 2.6;
rozdział V – 3; rozdział VI – 7; rozdział IX – 5; rozdział X – 5, 6, 7;
rozdział XI – 2, 3, 4

Michał Kasiński: rozdział III – 6; rozdział V – 2; rozdział VI – 1, 2, 3, 4, 5, 6;
rozdział VIII – 1; rozdział X – 3

Ewa Olejniczak-Szałowska: rozdział IV – 1, 2.2, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.13, 2.14;
rozdział VIII – 2; rozdział IX – 1; rozdział X – 1, 4, 8; rozdział XI – 1

Małgorzata Stahl: rozdział I; rozdział III – 2, 3, 4; rozdział IV – 2.1, 2.6; rozdział V – 3;
rozdział VI – 7; rozdział IX – 5; rozdział X – 5, 6, 7; rozdział XI – 2, 3, 4

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-700-4
9. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Rozdział I	
Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje.....	17
1. Pojęcie administracji.....	17
2. Cechy administracji	22
3. Funkcje administracji i jej podziały	24
4. Sprawa administracyjna, sprawa z zakresu administracji publicznej	31
Rozdział II	
Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego	37
1. Geneza prawa administracyjnego.....	37
2. Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa	39
3. Zakres, wewnętrzna systematyka i cechy prawa administracyjnego	44
4. Definicje prawa administracyjnego	49
4.1. Zagadnienia wprowadzające.....	49
4.2. Przegląd definicji prawa administracyjnego w doktrynie wybranych państw	51
4.3. Wybrane definicje prawa administracyjnego w polskiej doktrynie przedwojennej.....	53
4.4. Wybrane definicje prawa administracyjnego w polskiej doktrynie powojennej.....	54
5. Europeizacja prawa administracyjnego	59
Rozdział III	
Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego	79
1. Stosunek administracyjnoprawny. Sytuacja administracyjnoprawna	79
2. Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne.....	87
3. Publiczne prawo podmiotowe	93
4. Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna	101

4.1. Władztwo administracyjne	101
4.2. Sankcja administracyjna	103
5. Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna	111
6. Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne.....	126

Rozdział IV

Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji.....	135
1. Pojęcie, cechy i typologia zasad prawa administracyjnego	135
2. Rodzaje zasad i ich charakterystyka	142
2.1. Zasada demokratycznego państwa prawnego.....	142
2.2. Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej	151
2.3. Zasada ochrony godności człowieka	160
2.4. Zasada proporcjonalności	175
2.5. Zasada jawności administracyjnej.....	187
2.6. Prawo do sądu	200
2.7. Zasady postępowania administracyjnego	206
2.7.1. Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego	206
2.7.2. Zasada dwuinstancyjności	209
2.7.3. Zasada sprawiedliwości proceduralnej.....	211
2.8. Zasada pomocniczości (subsidiarności).....	214
2.9. Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji.....	220
2.10. Zasada kompetencyjności	227
2.11. Dualizm i monizm w administracji	230
2.12. Zasada zespolenia administracyjnego	233
2.13. Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności).....	236
2.14. Zasada dobrej administracji	241

Rozdział V

Źródła prawa administracyjnego	249
1. Pojęcie prawa, określenie i charakterystyka systemu oraz źródeł prawa administracyjnego.....	249
1.1. Źródła prawa administracyjnego w systemie prawa.....	249
1.2. Delimitacja źródeł prawa	256
1.3. Źródła prawa Unii Europejskiej w systemie źródeł polskiego prawa...	257
2. Konstytucja, ustawy i umowy międzynarodowe.....	269
3. Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej, akty prawa wewnętrznego i swoiste źródła prawa.....	278
3.1. Akty prawne powszechnie obowiązujące, pochodzące od naczelných organów władzy wykonawczej	278

3.2. Akty prawa wewnętrznego.....	281
3.3. Inne swoiste źródła prawa.....	284
3.4. Znaczenie zwyczaju, orzecznictwa sądowego i doktryny	286
4. Prawo miejscowe.....	289
5. Ogłaszanie źródeł prawa	305
6. Wykładnia prawa administracyjnego	313
7. Luki i analogia w prawie administracyjnym.....	321

Rozdział VI

Podmioty administrujące	335
1. Pojęcie podmiotów administrujących i systemu administracji publicznej...	335
2. Cele i zadania, kompetencja i właściwość.....	336
3. Pojęcie i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd	338
4. Zakład publiczny (administracyjny)	343
5. Inne podmioty administrujące – agencje, instytucje, przedsiębiorstwa, spółki prawa publicznego, fundacje, organizacje społeczne	347
5.1. Agencje.....	347
5.2. Instytucje	349
5.3. Przedsiębiorstwa.....	350
5.4. Spółki prawa publicznego	351
5.5. Fundacje.....	352
5.6. Organizacje społeczne	355
6. Powiązania organizacyjne i funkcjonalne między podmiotami administrującymi	360
7. Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych	370
7.1. Zlecanie funkcji z zakresu administracji publicznej.....	370
7.2. Prywatyzacja zadań publicznych	372

Rozdział VII

Podział terytorialny	377
1. Pojęcie podziału terytorialnego i jego rodzaje	377
2. Ewolucja podziału terytorialnego	378
3. Aktualny podział terytorialny.....	381
3.1. Zasadniczy podział terytorialny	382
3.1.1. Gmina.....	383
3.1.2. Powiat	386
3.1.3. Województwo.....	389
3.2. Podział pomocniczy	390
3.3. Podziały terytorialne specjalne	392

Rozdział VIII

Ustrój administracji państwowej	401
1. Administracja centralna.....	401
1.1. Zagadnienia wstępne	401
1.2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	402
1.3. Rada Ministrów	403
1.4. Prezes Rady Ministrów.....	410
1.5. Ministrowie	413
1.6. Organy centralne (kierownicy urzędów centralnych)	416
2. Terenowa administracja rządowa	420
2.1. Zagadnienia wstępne	420
2.2. Wojewoda	420
2.3. Rządowa administracja zespolona w województwie	425
2.4. Wojewódzka administracja niezespolona	428

Rozdział IX

Samorząd terytorialny.....	433
1. Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego	433
1.1. Geneza samorządu terytorialnego.....	433
1.2. Pojęcie i cechy samorządu terytorialnego	436
2. Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego.....	445
2.1. Strukturalny model samorządu terytorialnego.....	445
2.1.1. Gmina (miasto na prawach powiatu).....	446
2.1.2. Powiat	448
2.1.3. Województwo samorządowe.....	448
2.2. Formy demokracji bezpośredniej.....	448
2.2.1. Referendum lokalne.....	449
2.2.2. Zebranie wiejskie w sołectwie, ogólne zebranie mieszkańców w osiedlu.....	454
2.2.3. Konsultacje z mieszkańcami	455
2.2.4. Budżet obywatelski	456
2.2.5. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	457
2.3. Formy demokracji pośredniej.....	458
2.3.1. Organy stanowiące i kontrolne jednostek samorządu terytorialnego	459
2.3.2. Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego.....	475
2.4. Struktura organizacyjna jednostek pomocniczych.....	490
2.5. Relacje między jednostkami samorządu terytorialnego	495
3. Zadania samorządu terytorialnego.....	509
3.1. Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego.....	509
3.2. Zadania gminy	511
3.3. Zadania powiatu.....	512

3.4. Zadania województwa	513
3.5. Sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej, upowszechnianie idei samorządowej i tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej	516
3.6. Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego	517
3.6.1. Zakres prawnej dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego	517
3.6.2. Organizacyjno-prawne formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego	519
4. Współdziałanie i „ruch zadań” w systemie samorządu terytorialnego	521
4.1. Współdziałanie międzygminne	522
4.2. Współdziałanie powiatów	527
4.2.1. Związki powiatów	527
4.2.2. Porozumienia powiatów	528
4.2.3. Stowarzyszenia powiatów	529
4.3. Współdziałanie gmin i powiatów	529
4.3.1. Związki powiatowo-gminne	529
4.3.2. Związki powiatowo-gminne w celu wspólnej obsługi	530
4.3.3. Związki powiatowo-gminne, związki międzygminne, stowarzyszenia, porozumienia powiatowo-gminne	530
4.4. Współdziałanie województw (z udziałem województw)	530
4.5. Uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych	532
4.6. Uwagi końcowe	533
5. Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	544
5.1. Pojęcie, cechy, kryteria i organy nadzoru	544
5.2. Środki nadzoru	548
5.3. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych	551
5.4. Samorządowe kolegia odwoławcze	552
5.5. Sądowa kontrola działalności samorządu terytorialnego	552

Rozdział X

Prawne formy działania administracji publicznej	557
1. Pojęcie i rodzaje prawnych form działania administracji	557
2. Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa	563
2.1. Akty normatywne	563
2.2. Akty generalne stosowania prawa	566
3. Akty administracyjne – pojęcie i rodzaje	568
4. Polecenie służbowe	575
5. Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne	578

6. Przyrzeczenie publiczne (administracyjne).....	589
7. Czynności materialno-techniczne	594
8. Tworzenie planów, programów i strategii.....	600
9. Działalność społeczno-organizatorska	604

Rozdział XI

Kontrola administracji.....	609
1. Pojęcie, cechy i rodzaje kontroli	609
2. Kontrola sądowa administracji.....	614
2.1. Zagadnienia ogólne	614
2.2. Sądownictwo administracyjne	616
2.3. Rola innych sądów w zabezpieczaniu legalności działania administracji	626
3. Trybunał Konstytucyjny	627
4. Trybunał Stanu	629
5. Kontrola pozasądowa administracji	632
5.1. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli.....	632
5.2. Kontrola administracji sprawowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich.....	641
5.3. Kontrola administracji sprawowana przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych	649
5.4. Kontrola społeczna.....	653
6. Kontrola wewnętrzna administracji	663
6.1. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	664
6.1.1. Kontrola w administracji rządowej.....	664
6.1.2. Kontrola w samorządzie terytorialnym	669
6.1.3. Kontrola regionalnych izb obrachunkowych	671
6.1.4. Kontrola zarządcza	673
6.1.5. Audyt wewnętrzny.....	674
6.1.6. Kontrola instancyjna	678
6.1.7. Kontrola prokuratorska	680
6.2. Kontrola wewnętrzna <i>sensu largo</i>	684
Autorzy.....	689
Skorowidz.....	691

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
rozporządzenie 2016/679	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolid.: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolid.: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
ustawa o RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.)

u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)
u.w.a.r.w.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

Annales UMCS	–	Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. MF	–	Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
Dz.Urz. UE/WE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich
FK	–	Finanse Komunalne
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
Kontr. Państw.	–	Kontrola Państwowa
M.P.	–	Monitor Polski
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
NZS	–	Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	–	Organizacja – Metody – Technika
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSA-P	–	Opolskie Studia Administracyjno-Prawne
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	Państwo i Prawo
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPE	–	Przegląd Prawa Europejskiego
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	–	Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
Prz. Legisl.	–	Przegląd Legislacyjny
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
SP	–	Studia Prawnoustrojowe
SP-E	–	Studia Prawno-Ekonomiczne

St. Praw.	-	Studia Prawnicze
ZNSA	-	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	-	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

CBOSA	-	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ETPC	-	Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	-	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	-	Sąd Apelacyjny
SN	-	Sąd Najwyższy
TK	-	Trybunał Konstytucyjny
TS	-	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	-	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Obecne wydanie *Prawa administracyjnego. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* stanowi kolejną zaktualizowaną wersję podręcznika pod tym samym tytułem opublikowanego po raz pierwszy w 2000 r. (kolejne wydania z lat 2002, 2004, 2009, 2013, 2016, 2019 i 2021).

Zamierzeniem Autorów, podobnie jak w poprzednich wydaniach, było omówienie podstawowych pojęć, instytucji i zasad prawa administracyjnego już wykształconych, powracających do języka prawnego i prawniczego oraz właśnie się tworzących, po to, aby dostarczając niezbędnej wiedzy, zachęcić Czytelników, także seminarzystów, do własnych dalszych poszukiwań i stworzyć podstawy do poznania, wykładni i stosowania prawa administracyjnego.

Miło nam także poinformować, że podręcznik *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* został nagrodzony w konkursie na najlepszy podręcznik akademicki Uniwersytetu Łódzkiego.

Autorzy pragną podziękować wszystkim Koleżankom i Kolegom, których życzliwe uwagi stanowiły dodatkowy bodziec do podjęcia starań w kierunku udoskonalenia podręcznika.

Piotr Korzeniowski

Rozdział I

POJĘCIE ADMINISTRACJI, JEJ CECHY I FUNKCJE

1. Pojęcie administracji

Administracja (od łac. *ministrare, administratio, administrare* – wykonywać, zarządzać, służyć, posługiwać) to pojęcie używane w różnych znaczeniach, rozumiane jako pewne działanie lub jako pewna wyodrębniona organizacja o szczególnych cechach. Można ją utożsamiać z wszelkim zarządzaniem, kierowaniem, zawiadywaniem, służeniem, a nawet gospodarowaniem. Często zapomina się o tym, że Rzym ma zasługi nie tylko w sferze prawa cywilnego, ale też administracji i prawa administracyjnego. To właśnie w Rzymie wyrosły zarodki administracji publicznej – administracji jednolitej, pozwalającej na koncentrację sił i rozbudowanej przestrzennie, stworzono system gwarancji prawnych i odpowiedzialności administracji, a jej aktywność oparto na zasadzie ciągłości i nakierowano na urzeczywistnianie dobra wspólnego (C. Kunderewicz).

W teorii prawa administracyjnego stale podejmowane są próby zdefiniowania administracji, choć często uważa się, że „administrację można opisać, ale nie zdefiniować”. Granice administracji nigdy nie były klarowne. Już w pierwszym podręczniku o administracji L. von Stein stwierdził, że „to, czego nie umiem nazwać, to jest administracja”.

W odniesieniu do organizacji i działań podejmowanych przez organy państwa mówimy o administracji państwowej. Ponieważ państwo może realizować swoje zadania za pośrednictwem innych, odrębnych od państwa podmiotów, którym przekazuje część swoich uprawnień, wprowadzamy pojęcie administracji publicznej. Obejmuje ono administrację państwową (w jej ramach możemy jeszcze wyróżnić administrację rządową) oraz administrację samorządową. Obok administracji publicznej możemy mówić o administracji prywatnej (administracji prywatnych szkół, zakładów opieki, zakładów opieki zdrowotnej), ale jej zakres w porównaniu z administracją publiczną jest niewielki.

Administracja jest zjawiskiem społecznym. Definiując prawo publiczne, Ulpianus, rzymski prawnik z początku III w. p.n.e., jako główny element definicji wskazywał, że kieruje się ono dobrem ogólnym, interesem publicznym. Ten element służy także do

definiowania administracji. Współcześnie coraz częściej sięga się do pojęcia interesu publicznego i dobra wspólnego jako elementu charakteryzującego istotę administracji publicznej (K. Sobczak, H. Izdebski, M. Kulesza, I. Lipowicz). Zadawane jest nawet w tym kontekście pytanie, czy może istnieć administracja publiczna, która ma za zadanie osiągnięcie innych celów niż ochrona dobra wspólnego czy interesu publicznego (K. Sobczak).

W nieco innym ujęciu przyjmuje się, że „celem administracji publicznej jest realizowanie potrzeb społecznych, a prawo dostarcza jej środków i jest «granicą», której nie można przestąpić” (M. Krawczyk).

Określenie administracji odpowiada stanowi prawnemu i poglądom, ideom politycznym i prawnym związanym z pewnym historycznym etapem rozwoju. Administracja we współczesnym rozumieniu, uregulowana prawnie, działająca w sposób sformalizowany, ukształtowana hierarchicznie, oparta na kadrach zawodowych, zaczęła szerzej kształtować się i rozwijać dopiero od czasów monarchii absolutnej, choć stale była obecna w Kościele katolickim, a także w miastach, od kiedy uzyskały one status samorządów (H. Izdebski, M. Kulesza). Pojmowanie „administracji państwowej jako z istoty swej swobodnej, twórczej działalności w ramach ustaw [...] jest określeniem odpowiadającym stanowi prawnemu i poglądom [...] okresu przejściowego między tzw. państwem «policyjnym» a państwem «praworządnym»” (M. Zimmermann). To właśnie przemiany cywilizacyjne i ustrojowe, rozrost zadań państwa (w tym i jego władzy wykonawczej) doprowadziły do przebudowy administracji współczesnego państwa i poddawania jej prawu (J. Borkowski, J.S. Langrod).

Ogólnie ujmując, „administracja publiczna jest służbą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej” (H. Izdebski, M. Kulesza), cała jej działalność polega na wykonywaniu prawa i na prawie się opiera. W tym też powołani autorzy w odniesieniu do administracji publicznej widzą istotę podziału władz. To władza wykonawcza i podległa jej administracja powołane są do wykonywania prawa. Do trójpodziału władz nawiązuje uproszczona i ogólna, jedna z najbardziej znanych, „klasyczna” negatywna definicja administracji, określana także jako definicja „wielkiej reszty”. W myśl tej definicji, pochodzącej od W. Jellinka i O. Mayera, administrację stanowi ta część działalności państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem. W granicach wyznaczonych przez ustawy, pod kontrolą sądów, władza wykonawcza odpowiada za wykonanie ustaw, zajmuje się rządzeniem i ponosi odpowiedzialność za stan spraw państwa (H. Izdebski, M. Kulesza). Należy jednak dodać, że z uwagi na rosnący zakres zadań administracji i jego dynamiczne zmiany coraz trudniej jest rozgraniczyć zakres jej działania od obszarów działania parlamentu i sądów (Z. Niewiadomski).

W doktrynie polskiej możemy spotkać różne odmiany definicji negatywnej (m.in. S. Kasznicy, który podkreślał, że konieczność jej przyjmowania wynika z niemożności

pozytywnego określenia administracji, i E. Iserzona, według którego „administracja państwowa jest działalnością znamionną wykonywaniem zadań, które państwo uznaje za swoje, z wyłączeniem działalności parlamentarnej i sądowej”). Warto w tym miejscu przytoczyć znane stwierdzenie E. Forsthoffa, że „administracja nie pozwala się zdefiniować, a tylko opisać”.

Bliższe, pełne określenie zadań administracji jest trudne, jeśli nie niemożliwe z uwagi na szeroki, zmienny, zróżnicowany co do przedmiotu i form realizacji zakres zadań państwa „z zakresu administracji publicznej”. Choć zatem często używa się takich pojęć, jak „administracja celna”, „administracja zatrudnienia i bezrobocia”, „administracja ochrony zdrowia” czy „administracja oświaty”, to jednak próby wyliczenia wszystkich szczegółowych zadań państwa i spraw obejmowanych pojęciem administracji publicznej z uwagi na ich złożoność i zmienność są skazane na niepowodzenie.

Administracja jest badana z różnych punktów widzenia, nie tylko na płaszczyźnie nauk prawnych, jest też obiektem zainteresowania wielu innych dyscyplin naukowych – nauk politycznych, organizacji i zarządzania, socjologii organizacji, ekonomii, psychologii, nauki administracji (J. Borkowski).

Na gruncie nauk prawnych administrację próbuje się określać od strony podmiotowej – w zależności od sposobu ujęcia – jako osoby lub zespoły osób wykonujące funkcje administracyjne, organy administracyjne i inne jednostki administrujące. Od strony przedmiotowej pojęcie administracji związane jest z aktywnością tych osób i zespołów, organów i jednostek administrujących bądź też z działalnością państwa i innych podmiotów władzy publicznej. Te definicje określane są jako pozytywne. Analizę poglądów doktryny w odniesieniu do sposobów określenia administracji przeprowadził J. Borkowski. W nauce niemieckiej wskazuje się na trzy rozumienia administracji: w znaczeniu organizacyjnym (organizację administracji), w znaczeniu materialnym (działalność państwa, której przedmiotem jest wykonywanie zadań administracyjnych) oraz w znaczeniu formalnym jako sumę aktywności władz administracyjnych (H. Maurer).

Definicje podmiotowe łączą pojęcie administracji z zespołem ludzi powiązanych w pewną całość z uwagi na wspólne cele, wyposażonych w pewien zakres uprawnień władczych i zawiadowczych, dysponujących określonymi środkami rzeczowymi, z „planowym zgrupowaniem ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – sumą urzędzeń, którymi dysponują” (J.S. Langrod). W tym ujęciu punktem wyjścia jest człowiek działający w ramach szczególnego układu organizacyjnego (teoria organiczna). Zgodnie z inną definicją podmiotową administracja to system podmiotów utworzonych i wyposażonych w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności (W. Dawidowicz).

W ramach definicji przedmiotowych (czasem określanych jako funkcjonalne, bo nawiązujące do aktywności państwa) podkreśla się zazwyczaj, że „administracja to nie tylko wykonywanie ustaw, ale także twórcza działalność” (W.L. Jaworski). Wskazuje się, że „administracja to organizatorska działalność państwa” (J. Starościak wyliczał także jako elementy charakteryzujące administrację to, że organy administracji mogą być inicjatorem pracy organizatorskiej, organizatorska praca administracji dotyczy względnie konkretnych sytuacji, a jej organy prowadzą pracę organizatorską nie tylko przez tworzenie norm prawnych). Podnosi się, że „administracja to jedna z form realizacji funkcji państwa i że polega ona na bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa” (M. Jaroszyński). Jeszcze ogólniej definiuje administrację E. Ochendowski, uznając, że „administracja to wszelka zorganizowana działalność zmierzająca do osiągnięcia pewnych celów”. Ekspozowaną w klasycznej doktrynie funkcję organizatorską administracji poddał krytyce A. Błaś, podkreślając, że funkcją administracji jest wykonywanie zadań publicznych, a nie organizowanie ich wykonania, nie inspirowanie do wykonania zadań publicznych, nie promowanie, sponsorowanie czy sugerowanie podmiotom prywatnym, by przejęły określony zakres zadań publicznych. „Cechą administracji publicznej w państwie prawa nie jest żywiołowość, spontaniczność, doraźność, zmienność” (A. Błaś).

W doktrynie amerykańskiej administrację publiczną definiuje się m.in.: 1) z uwagi na funkcje, jakie sprawuje, jako „proces stosowania określonych reguł, czyli proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw” oraz 2) z uwagi na przedmiot, jakim się zajmuje, jako „struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest realizacja funkcji wskazanych w punkcie 1” (B.G. Peters).

Duże znaczenie przywiązuje się też do związanego z administracją pojęcia biurokracji, rozumianej jako organizacje o hierarchicznej strukturze władzy, posługujące się narzucaniem uniwersalistycznych i bezosobowych przepisów do jej wykonywania, kładące nacisk na prawne ograniczenia swobody podejmowania decyzji administracyjnych (M. Weber, B.G. Peters).

W doktrynie często podkreśla się, że istotę administracji stanowi jedność celów (zadań, funkcji) oraz struktury, a w nieco odmiennym ujęciu jedność działania i struktury, czy też jedność funkcji i realizujących je podmiotów. Obecnie najczęściej definiuje się administrację, uwzględniając wskazane elementy i budując definicje mieszane, podmiotowo-przedmiotowe, uwzględniające to, że administracja to zarazem określona struktura i szczególne działanie. Jak wskazuje się w doktrynie, definicje podmiotowo-przedmiotowe nie są definicjami „czystymi”, ale wynika to z zależności (a może i jedności) elementów działalności (funkcji) administracyjnej i podmiotów, które wykonują tę działalność (U. Peć-Kocowska). J. Boć wskazuje na trzy podstawowe rozumienia administracji: 1) jako wydzielonych w państwie struktur organizacyjnych powołanych

do realizacji celów o charakterze zadań publicznych; 2) jako wyróżniającej się specjalnymi cechami działalności nakierowanej na realizację celów i zadań publicznych; 3) jako ludzi zatrudnionych na różnych zasadach w tych strukturach. Z kolei w ujęciu H. Izdebskiego i M. Kuleszy „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”. Podobnie I. Lipowicz określa „administrację jako system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”. Jak widać, w pierwszym ujęciu podmiotowy zakres administracji obejmuje różne podmioty, organy i instytucje, podczas gdy ujęcie drugie eksponuje czynnik ludzki. Mieszaną definicję proponuje też Z. Niewiadomski, określając administrację jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną. Tenże autor przyjmuje, że wyznacznikiem pojęcia współczesnej administracji przestaje być władczość, podobnie jak działanie na rzecz państwa, bo to dobro wspólne, a nie interes państwa, jest wyznacznikiem zakresu działania (funkcji) administracji publicznej. Takie właśnie zróżnicowane ujęcia zakresu podmiotowego i przedmiotowego administracji publicznej rzutują następnie na sposoby rozumienia innych podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego, w tym pojęcia organu administracji publicznej i prawnych form działania administracji.

W literaturze zwraca się również uwagę na to, że w Unii Europejskiej „administracja publiczna” jest pojęciem prawnym o nieautonomicznym charakterze. Pojęcie to należy do tzw. pojęć prawa unijnego, któremu państwa członkowskie nie mogą przypisywać własnego znaczenia, zapożyczonego z krajowego ustawodawstwa, bo mogłoby to zagrozić jednolitości stosowania prawa unijnego. W oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości przyjmuje się, że administracja publiczna w rozumieniu art. 45 ust. 4 TFUE powinna być pojmowana nie instytucjonalnie, lecz funkcjonalnie, i obejmować te rodzaje działalności, z którymi związana jest szczególna władza (władza publiczna) oraz szczególna odpowiedzialność (odpowiedzialność za ochronę ogólnych interesów państwa lub danej jednostki terytorialnej) (B. Fischer).

2. Cechy administracji

Administracja jest zjawiskiem prawnym, społecznym i politycznym. Do jej cech zalicza się:

- 1) działanie w imieniu i na rachunek państwa lub innego, odrębnego od państwa podmiotu władzy publicznej, któremu państwo przekazało część swojej władzy (*imperium*);
- 2) możliwość działania w formach władczych, zabezpieczonych możliwością zastosowania przymusu państwowego (współcześnie poszerza się sfera działań administracji wolnych od przymusu);
- 3) działanie w interesie publicznym (w imię „dobra wspólnego”, „dobra publicznego”, interesu społecznego);
- 4) polityczny charakter – cele jej działania i jego rezultaty ocenia się w kategoriach politycznych, wpływają one na kształtowanie się stosunku obywateli do podmiotów administracji;
- 5) działanie na podstawie ustaw i w granicach przez nie określonych (z tego względu w odniesieniu do działania administracji publicznej nie ma zastosowania zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone”);
- 6) aktywność, zwrócenie ku przyszłości, możliwość podejmowania działania z własnej inicjatywy;
- 7) działanie w sposób ciągły i stabilny;
- 8) oparcie się (z reguły) na zawodowym personelu;
- 9) charakter monopolistyczny (administracja, działając w ramach powierzonej jej kompetencji, występuje jako wyłączny gospodarz w określonej kategorii spraw) i bezosobowy – w ramach jej struktur działają różne podmioty, lecz decyzję wydaje nie ktoś pełniący funkcję wojewody, ale organ administracji noszący tę nazwę (J. Łętowski).

System podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej tworzy pewną wyodrębnioną, kompleksową i jednolitą organizację (J. Łętowski), posługującą się ujednoliconymi procedurami. Chociaż w ramach administracji publicznej system organizacyjny administracji państwowej różni się od systemu administracji samorządowej, to jednak i ten drugi opiera się na strukturach organizacyjnych, których zasadnicze cechy – organy i tryb działania – są jednolite i przesądzone ustawowo, a tym samym zakres samodzielności organizacyjnej samorządu nie jest szeroki i nie narusza jednolitości podstawowych struktur.

Do cech administracji publicznej zalicza się też zazwyczaj to, że jej celem nie jest dążenie do osiągnięcia zysku. Ta cecha nie oznacza jednak, że wszystkie świadczenia administracji publicznej będą realizowane na zasadzie braku odpłatności; przeciwnie, większość świadczeń administracji podlega całkowitej lub częściowej odpłatności ze strony ich adresatów. Ponadto daje się zauważyć zjawisko tworzenia takich form organizacyjnych

administracji (agencje rządowe mające status spółek prawa handlowego czy państwowych osób prawnych), dla których osiągnięcie zysku staje się jednym z celów działania. Na zanikanie tej cechy mają też wpływ procesy ekonomizacji i prywatyzacji zadań administracji publicznej oraz powierzanie podmiotom spoza struktury administracji publicznej wykonywania tych zadań (głównie usług) z zachowaniem odpowiedzialności administracji za tworzenie gwarancji realizacji interesu publicznego w sferze zadań (usług) przekazanych.

Przy charakteryzowaniu administracji państwowej do jej cech zalicza się także zorganizowanie (oraz działanie) na zasadzie kierownictwa i podporządkowania.

Wskazuje się także na cechy, jakie powinny charakteryzować silną administrację. „Silna administracja to taka, która jest demokratycznie kontrolowana i zasilana w nowe impulsy, a przede wszystkim kompetentna i dobrze poinformowana, co jest warunkiem sensownego działania oraz odpowiedzialnej administracji” (K. Sobczak). Autor ten wskazuje także tendencje rozwojowe administracji, m.in.: napięcia i przekształcenia w obszarze współistnienia i współdziałania zawodowej administracji z różnymi ośrodkami władzy o charakterze demokratycznym, prywatyzację funkcji i prywatyzację przedmiotową, rosnącą rolę w podejmowaniu zadań nadzwyczajnych, antykrzysowych oraz przeciwdziałających zagrożeniom, dążenie do kompatybilności systemów państwowych i porównywalności, w jakimś stopniu, zakresu szerokości zadań administracji oraz sposobów jej działania.

Wspomniano wyżej o politycznym charakterze administracji. Związki administracji z polityką mają zróżnicowany charakter. Jedną z zasad, które bywają traktowane jako tradycyjne reguły życia publicznego, jest zasada precyzyjnego rozdzielania polityki od administracji. Zasada ta zarazem często uznawana jest za fałszywą i sztuczną (B.G. Peters). Dla polityków jej istnienie bywa korzystne, bo pozwala im działać swobodniej – rozdzielanie ścieżek podejmowania decyzji ułatwia politykom dokonywanie niepopularnych wyborów, bo przerzucają je na ludzi, którzy nie muszą martwić się o reelekcję. Ponadto dzięki niej reformatorzy polityczni mogą unikać kojarzenia swego programu reform z polityką postrzeganą przez część opinii publicznej jako obszar niejasnych interesów (B.G. Peters). Poza tym administracja często staje się obszarem „łupów politycznych” („zasadę łupów” – *to the victors belong the spoils* – wykształciła demokracja amerykańska), które niekiedy znajdują prawne zakotwiczenie (m.in. wprowadzona do polskiego prawa zasada, że z chwilą dymisji rządu wojewodowie również składają dymisję).

Między sferą administracji i sferą polityki istnieje wiele powiązań formalnych oraz nieformalnych. Podstawowe wpływy partii politycznych na administrację wyrażają się w mechanizmach oficjalnych, w tym w powierzaniu politykom kierowniczych stanowisk w administracji (niekiedy wyodrębnia się przy tym w strukturze określonych organów struktury *stricte* polityczne, w postaci gabinetów politycznych ministrów) i określanie

celów politycznych. Inne powiązania mogą być legalne (gdy gra różnych interesów i wpływów podlega uregulowaniom prawnym), występować na granicy prawa lub ją przekraczać (szerzej B.G. Peters).

Przejrzystość działania administracji (wynikająca m.in. z zasady jawności życia publicznego) wymaga, by powiązania polityczne między administracją a polityką pozostawały pod kontrolą prawa. Z tego punktu widzenia szczególne znaczenie ma prawne uregulowanie lobbingu, współpracy administracji z oficjalnie akceptowanymi grupami interesów (ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2017 r. poz. 248), regulacja prawna i zakres obowiązku przeprowadzania przez administrację konsultacji społecznych oraz wpływ na działanie administracji zinstytucjonalizowanych (zorganizowanych) grup interesów, kościołów, wojska, zorganizowanych grup zawodowych czy samej administracji, a także bezpośrednie włączanie grup interesów do rozwiązywania różnych problemów życia zbiorowego. Ten ostatni rodzaj powiązań jest (zwłaszcza w Holandii i krajach skandynawskich) rezultatem poszukiwania tańszych i efektywniejszych sposobów zarządzania sprawami publicznymi, choć jednocześnie wskazuje się, że takie powiązania sprawiają, iż „administracja publiczna staje się słabsza i mniej autonomiczna” (B.G. Peters).

Na osłabianie administracji może też wpływać klientelizm, czyli sytuacja, w której administracja publiczna uznaje pewne grupy nacisku za naturalnych, oczywistych reprezentantów określonych interesów związanych z życiem zbiorowym (choć nie stanowią oni prawnie umocowanej reprezentacji i nie występują w imieniu wszystkich interesów w określonej sferze działania) i pomija inne grupy interesów.

Wskazane wyżej problemy są przedmiotem licznych opracowań (teoretycznych i analiz) w doktrynie zachodniej. W Polsce publikacje z tego zakresu pojawiają się coraz częściej, ale nadal istnieje potrzeba pogłębionej analizy związków między administracją publiczną a polityką (zob. m.in. prace A. Błasia, H. Izdebskiego i M. Kuleszy, K. Sobczaka, B. Kudryckiej).

3. Funkcje administracji i jej podziały

Często stosuje się klasyfikację administracji publicznej (poza powołanym już podstawowym podziałem na administrację państwową i samorządową) z uwagi na siatkę podziału terytorialnego kraju na administrację centralną (ogólnopaństwową), terytorialną – regionalną: samorządową wojewódzką i rządową wojewódzką (zespoloną i niezespoloną) oraz lokalną (samorządową – powiatową i gminną).

Ze względu na zakres zadań wyróżnia się administrację ogólną i specjalną (o wąsko zakreślonym obszarze zadań).

Można także spotkać podziały oparte na przepisach prawa materialnego, prowadzące do wyróżniania administracji: celnej, finansowej, gospodarczej, oświatowej (szkolnej), ochrony środowiska, rolnictwa, miar, probierczej, górniczej, akt stanu cywilnego, leśnej, wojskowej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz wielu innych dziedzin, których nie sposób w tym miejscu wymienić.

Do głównych działów (gałęzi, resortów) administracji publicznej S. Kasznica zaliczał: administrację spraw zagranicznych, administrację spraw wojskowych, administrację sprawiedliwości, administrację skarbową oraz administrację spraw wewnętrznych, która obejmuje pozostałe tereny administracji, stanowiąc treść pojęcia administracji w najściślejszym znaczeniu. „Celem administracji w tym rozumieniu jest zapewnienie Państwu, jako takiemu, całości i bezpieczeństwa; troska o utrzymanie i rozwój kultury duchowej i materialnej ludności Państwa” (S. Kasznica).

Do podstawowych klasyfikacji dokonanych na podstawie kryterium charakteru działań administracji należy podział na administrację władczą (reglamentacyjną) oraz niewładczą (gestię, administrację zawiadowczą, administrację świadczącą).

Administracja władcza (reglamentacyjna), określana także jako klasyczna, obejmuje zadania reglamentacyjno-dystrybucyjne, realizowane za pomocą władczych form działania administracji, głównie aktów administracyjnych (pozwoleń, zezwoleń, koncesji, licencji), zabezpieczonych możliwością użycia środków przymusu państwowego.

Historycznie rzecz biorąc, podstawową funkcją administracji była początkowo funkcja określana jako „policja administracyjna”, przez którą rozumiano działania prawne i faktyczne podejmowane przez administrację dla odsunięcia niebezpieczeństwa grożącego takim dobrem, jak spokój, bezpieczeństwo i porządek publiczny – w Niemczech pojęciem policji obejmowano całą sferę administracji wewnętrznej (M. Szewczyk). Policja administracyjna nie jest pojęciem normatywnym, jest to pojęcie-narzędzie służące do określania specyficznych relacji między jednostką (obywatelem) a administracją działającą w imię interesu publicznego (H. Izdebski, M. Kulesza). Dzisiaj, jak pisał Z. Leoński, „policję administracyjną kojarzy się z utrzymaniem i ochroną porządku i bezpieczeństwa, usuwaniem zagrożeń dla porządku publicznego, życia, zdrowia itp. przez organy administracji publicznej i to z reguły w stanach szczególnych, często za pomocą swoistych form działania łącznie z przymusem bezpośrednim. Czynią to specjalnie w tym celu powołane organy jako korpusy (formacje) umundurowane i uzbrojone (Policja, Straż Graniczna, straż gminna itd.) oraz zorganizowane na wzór wojskowy. Funkcje policji administracyjnej mogą też spełniać organy cywilnej administracji (Państwowa Inspekcja Sanitarna)”. M. Szewczyk wskazuje też, że również zadania, jakie administracji monarchii absolutnej narzucał monarcha, mając na uwadze troskę o pomyślność poddanych (*ius politiae*), określane były mianem policji. Niekiedy w ramach policji administracyjnej wyróżnia się: policje szczegółowe, policję pobytową, policję sanitarną, policję budow-

laną (nadzór budowlany), policję paszportową. Pojęcia policji administracyjnej używa się także dla określenia grupy organów administracji, dla których głównym celem jest realizacja funkcji policyjnych – inspekcji, służb i straży.

Na treść funkcji reglamentacyjnej (określanej także jako funkcja reglamentacyjno-porządkowa) w późniejszym okresie państwa liberalnego składało się wykonywanie ustaw oraz stosowanie prawa w formie aktów administracyjnych, zabezpieczone systemem gwarancji praw obywateli z sądownictwem administracyjnym na czele. Administracja, przy założeniu, że w swoich władczych działaniach podlega prawu, sprowadzana była do roli „stróża nocnego”, gwaranta porządku prawnego (T. Kuta).

W miarę rozwoju cywilizacyjnego zmieniały się funkcje administracji. Szczególną rolę zaczęła odgrywać funkcja zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludzi, zwłaszcza w miastach, i organizowania usług w dziedzinie infrastruktury komunalnej, oświaty, kultury, w sferze socjalnej. To właśnie administracja niewładcza – świadcząca bywa uważana współcześnie za równorzędną, a niekiedy nawet dominującą (co jednak trzeba uznać za przedwczesne, bo administracja władcza pozostaje jednak funkcją podstawową i to nader żywotną) funkcję związaną z zaspokajaniem potrzeb powszechnych (T. Kuta, I. Lipowicz). Administracja, która dotychczas była głównie gwarantką porządku prawnego oraz spokoju i bezpieczeństwa publicznego, stała się także głównym organizatorem usług publicznych, zobowiązanym do tworzenia odpowiedniej bazy materialnej i świadczenia tych usług.

Rozróżnienie administracji władczej i niewładczej bywa wiązane we włoskiej doktrynie prawa administracyjnego z rozróżnieniem funkcji publicznej administracji, której zadaniem jest ochrona praw i interesów prawnych, udzielanie pozwoleń, upoważnień, wydawanie nakazów i zakazów, oraz funkcji służby publicznej administracji jako wytwórcy usług i świadczeń w sferze zaspokajania potrzeb powstających w wielkich zbiorowościach ludzkich (U. Peć-Kocowska).

Za pojmowaniem administracji jako służby publicznej opowiadał się J.S. Langrod, podkreślając, że ten typ aktywności ludzkiej powinien się charakteryzować następującymi cechami: „musi to być aktywność pożyteczna społecznie, a nawet niezbędna w interesie ogółu, w danej epoce i danym miejscu, tzn. taka, której niepodobna pozostawić inicjatywie i realizacji prywatnej, czy to z powodu braku tej ostatniej, czy to niewystarczającego rozmiaru, czy też jej następstw szkodliwych dla dobra publicznego”, aktywność ta musi być ciągła, obciążenie nią odpowiednich organów musi oznaczać powinność jej wykonywania, a nie uprawnienie, i prawidłowa.

Do pojęcia służb publicznych nawiązuje francuska doktryna prawa administracyjnego (uważając je niekiedy wręcz za podstawę struktury prawa administracyjnego), podkreślając tym samym rolę administracji w sferze zaspokajania powszechnych potrzeb. Pojęcie

administracji świadczącej (administracji usług, zwłaszcza w zakresie zabezpieczenia spraw bytowych obywateli) wprowadził E. Forsthoff. Przez to pojęcie we współczesnej doktrynie niemieckiej rozumie się administrację usług socjalnych, zabezpieczenie spraw bytowych przy pomocy instytucji użyteczności publicznej oraz administrację wspomagającą (E. Schmidt-Aßmann).

O ile w ramach funkcji administracji władczej stosunki między administracją a jednostkami (i innymi podmiotami pozostającymi „na zewnątrz” administracji) są jednoznacznie determinowane prawnie, o tyle stosunki między administracją a obywatelami w sferze zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych nie zawsze są ściśle uregulowane prawem, często opierają się na normach zadaniowych, ogólnokompetencyjnych (T. Kuta), często nie ma też odpowiednich procedur zapewniających powszechny, równy i stały dostęp do usług w sferze użyteczności publicznej.

Współcześnie występuje także pojęcie administracji regulacyjnej (T. Skoczny) jako formy administracji reglamentacyjnej. Regulacja stanowi jeden z rodzajów reglamentacji gospodarczej, włączając policję administracyjną, mającą u podstaw szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne, w tym bezpieczeństwo ekonomiczne. Ta sfera działania administracji publicznej jest w znacznym stopniu poddana regulacji zawartej w prawie unijnym. Celem reglamentacji gospodarczej jest „ochrona interesów gospodarczych pewnych zbiorowości (także interesu gospodarczego i politycznego państwa) w przeciwstawieniu do indywidualnych interesów przedsiębiorców” (T. Kocowski), m.in. przez określanie warunków (nakazów i zakazów), których spełnianie ogranicza swobodę przedsiębiorców. W myśl innej definicji administracja regulacyjna to „władcza działalność administracyjna, która – na podstawie norm kompetencyjnych – zapewnia indywidualne, skierowane przyszłościowo kształtowanie uczestnictwa w rynku i/lub zachowania na rynku określonych przedsiębiorstw (w określonych sektorach) [przede wszystkim] w celu rozwoju konkurencji oraz wolnego dostępu do urządzeń kluczowych, względnie wolnego i powszechnego dostarczania usług powszechnych” (T. Skoczny). Jeszcze inna definicja określa regulację jako funkcję państwa, która sprowadza się do podejmowania określonych działań w odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych, polegających na stanowieniu norm prawnych oraz na władczym stosowaniu tych norm w określonych przypadkach (M. Szydło). Administrację regulacyjną można ujmować, tak jak „całą” administrację publiczną, przedmiotowo lub podmiotowo. W ujęciu przedmiotowym administracja regulacyjna oznacza wszelkie administracyjnoprawne sposoby wpływania przez państwo na rynek. W rozumieniu podmiotowym administrację regulacyjną tworzą w szczególności specjalne organy regulacyjne. Do szczególnych cech podmiotowo ujmowanej administracji regulacyjnej zaliczana jest względna niezależność organów regulacyjnych. Organ regulacyjny są tak określane wprost przez ustawy albo – nie nosząc takiej nazwy – pełnią funkcje regulacyjne, działając na podstawie prawa administracyjnego, we właściwych dla administracji formach prawnych.

W latach 80. i 90. XX w. pojawiło się (i przyjęło zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, a w pewnym zakresie w większości krajów Europy Zachodniej) menedżerskie podejście do administracji publicznej, określane jako nowe publiczne zarządzanie – *New Public Management*. Opiera się ono na założeniu, że administracja publiczna powinna koncentrować się na osiąganiu wyników i aby je osiągnąć powinna, zwłaszcza w zakresie, w jakim dostarcza rzeczy i usługi, stosować sposoby i mechanizmy konkurencji rynkowej (m.in. przez różne formy prywatyzacji wykonywania usług i świadczeń), w tym metody rachunku ekonomicznego, by efektywnie i oszczędnie gospodarować środkami publicznymi. Wiąże się z nim koncepcja publicznego wyboru (*the public choice movement*), prowadząca do traktowania jednostki jako klienta, konsumenta świadczonych przez administrację publiczną usług i do ograniczania działania administracji w tej sferze, jeśli takie usługi może świadczyć podmiot prywatny. Administracja publiczna powinna gwarantować odpowiedni zakres świadczeń publicznych i usług oraz ponosić w tym zakresie odpowiedzialność, ale nie musi ich wykonywać (świadczyć) sama. Koncepcje te zaczęto postrzegać jako niosące zagrożenie dla jakości usług świadczonych przez administrację, prowadzące do sprowadzania wszelkich wyborów publicznych do rachunku ekonomicznego i całkowitego odchodzenia od zasad państwa opiekuńczego, niekorzystne dla jednostki traktowanej bardziej jako konsument niż obywatel i w konsekwencji prowadzące do odwrotu od państwa prawa w kierunku niedemokratycznym. W tej sytuacji pojawiła się tendencja do uzupełniania zasad *New Public Management* wartościowym lub etycznym administrowaniem, opartym na wartościach demokratycznego państwa prawnego (A. Błaś, B. Kudrycka, J. Supernat).

Na podstawie tych koncepcji, ale w pewnym stopniu w opozycji do nich, wykształciła się koncepcja *public governance*, traktująca, w przeciwieństwie do poprzednich koncepcji, „administrację publiczną w kontekście społeczeństwa obywatelskiego, które jest w niej ujmowane jako sieć organizacji społecznych, przede wszystkim organizacji pozarządowych” (H. Izdebski). Pojęcie społeczeństwa sieciowego (*network society*) i w tym kontekście państwa sieciowego wiązane jest z systemem „organów i instytucji państwowych i samorządowych jako współczesnego typu państwa obywatelskiego przeciwstawianego tradycyjnemu, etatystycznemu i centralistycznemu, państwu administracyjnemu” (H. Izdebski). W odróżnieniu od wcześniejszych koncepcji prowadzących do traktowania obywateli jako konsumentów, klientów „koncepcja [...] *public governance* koncentruje się na obywatelach jako interesariuszach, a administracja ujmowana jest jako część składowa społeczeństwa, uczestnicząca w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup” (H. Izdebski). Koncepcje *New Public Management* i *public governance* poddał szerszej analizie J. Supernat. Autor ten wskazuje także na wykształcanie się pojęć administracji sieciowej oraz administracji rozumianej jako splot umów.

Przed administracją publiczną stale pojawiają się nowe wyzwania, mające wpływ także na sposób jej rozumienia. W doktrynie wskazuje się w tym kontekście na obciążanie ad-

ministracji publicznej nowymi zadaniami, wyzwania wynikające z procesów globalizacji, z przekształcania się „cywilizacji papieru” w „cywilizację komputerową”, z masowych migracji ludności, z umiędzynarodowienia administracji publicznej, w tym z orzeczniczej funkcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z kształtowania się „społeczeństwa obywatelskiego” i „społeczeństwa informacyjnego”, w którym administracja publiczna przestaje być głównym źródłem wiedzy o sprawach publicznych oraz na ekonomizację usług publicznych (I. Lipowicz, Z. Niewiadomski).

Wybrana i wykorzystana literatura

- Bednarek W., Dobkowski J., Kopacz Z., *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Błaś A., *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Referaty na Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003
- Błaś A., *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2005
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Ossolineum 1977
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974
- Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wrocław 1999
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995
- Hoff W., *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie prawa polskiego*, PiP 2005/8
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 1999
- Jaroszyński M. [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924
- Kasznica S. (Łużycki A.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1943, druk konspiracyjny – późn. wyd. Poznań 1946
- Kawka I., *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej*, Kraków 2006

- Kocowski I., *Reglamentacja gospodarcza* [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, I. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2004
- Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998
- Kudrycka B., *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
- Kunderewicz C., *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991
- Kuta I., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Ossolineum 1969
- Kuta I., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992
- Lang J. [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. I, Kraków 1948, reprint Kraków 2003
- Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)* [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Poślusznny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000
- Lipowicz I. [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000
- Longchamps de Brier F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Ossolineum 1968
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1997
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2018, zaktualizowana przez P. Rączkę i T. Jędrzejewskiego.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2002
- Peć-Kocowska U., *Pojęcie administracji publicznej we włoskiej nauce prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CLIII, Wrocław 1988
- Peters Guy B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa 1999
- Pope J. (opr.), *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, tłum. M. Perłyński, Warszawa 1999
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007

- Sarnecki P., *Niezależne od rządu organy regulujące* [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011
- Skoczny T., *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce* [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europeum*, Warszawa 2003
- Sobczak K., *Administracja publiczna. Problemy węzłowe*, Warszawa 1993
- Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne – wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003
- Supernat J., *Administracja publiczna, public governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008/1
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Rzeszów 2004
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Lublin 1995
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959
- Zimmermann M., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” seria A, No 10, Prawo III, Wrocław 1958
- Zimmermann M., *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 19, Prawo XII, Wrocław 1964

4. Sprawa administracyjna, sprawa z zakresu administracji publicznej

W doktrynie i judykaturze pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej” nie jest jednolicie definiowane, brak też jednego kryterium pozwalającego na odróżnienie „sprawy z zakresu administracji publicznej” od sprawy niemającej tego charakteru (cywilnoprawnej). Trudności z wyodrębnieniem sprawy publicznej powstają także m.in. na gruncie przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). W literaturze i orzecznictwie międzynarodowym (zwłaszcza ETPC) przyjmuje się bowiem, że pojęcie „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”, użyte w art. 6 ust. 1 EKPC, może odnosić się także do niektórych praw o charakterze publicznym, a zarazem, że nie obejmuje ono swym zakresem spraw o charakterze typowo publicznoprawnym.

Samo pojęcie sprawy administracyjnej też nie jest jednolite. Zazwyczaj bywa łączone z wynikającą ze stosunku administracyjnoprawnego możliwością jednostronnego określenia przez organ administracji praw i obowiązków innego podmiotu. Sprawa administracyjna jest „sprawą stosunku prawnego” i mieści się w sferze pojęć materialnoprawnych (J. Filipek, J. Zimmermann). Byt sprawy administracyjnej ma charakter obiektywny, decyduje o nim prawo przedmiotowe (T. Woś). Problem w ustaleniu treści pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej” jest konsekwencją trudności, jakie napotyka określenie pojęcia administracji publicznej, mającego granice płynne i zmienne oraz stosowanie przez administrację nie tylko administracyjnoprawnych – władczych – form działania, ale także form cywilnoprawnych.

Z uwagi na to, że pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej” jest pojęciem prawnym i może determinować zakres prawa do sądu, ustalenie jego treści ma doniosłe znaczenie, choć może napotykać trudności, gdyż przedstawienie szczegółowej i poprawnej metodologicznie definicji sprawy z zakresu administracji publicznej nie wydaje się możliwe (tak m.in. Z. Kmiecik).

W kwestii tej wypowiadały się Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, przede wszystkim na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g., stanowiącego podstawę skargi służącej każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Pojęcie to występowało także w ustawie z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w art. 16 ust. 1 pkt 4 i 6 oraz art. 20. Przepis art. 20 ust. 2 powołanej ustawy stanowił, że organami administracji publicznej w rozumieniu ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, a ilekroć w ustawie jest mowa o decyzjach, postanowieniach, innych aktach lub czynnościach oraz o sprawach z zakresu administracji publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej we wskazanym rozumieniu, które nie mają charakteru cywilnoprawnego. Takie sformułowania dawały podstawę do szerokiej interpretacji. Także obecnie obowiązująca ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) odwołuje się do pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6).

W doktrynie oraz orzeczeniach TK dominuje tendencja do szerokiego rozumienia sprawy z zakresu administracji publicznej. Trybunał Konstytucyjny, opowiadając się za takim właśnie szerokim rozumieniem tego pojęcia, stwierdzał m.in., że „cała działalność komunalna gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego wykonywana w formach publicznoprawnych ma na celu realizację zadań publicznych, a tym samym daje się pomieścić w kategorii administracji publicznej”. Jednocześnie wypowiadał się

przeciwko wyłączeniu z pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., rozstrzygnięć ogólnych i abstrakcyjnych natury normatywnej jako nieznaidującym uzasadnienia ani w przepisach prawa, ani w stanowisku doktryny odnośnie do prawnych form działania administracji. Trybunał wskazywał również, że uchwały organów gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, które nie są w swej treści decyzjami administracyjnymi, są zaskarżalne w tym trybie, jeśli nie ma innych procedur gwarantujących skuteczną ochronę zainteresowanych osób. W uchwale z 27.09.1994 r., W 10/93 (OTK 1994/2, poz. 46), Trybunał Konstytucyjny uznał, że nawet uchwała zarządu gminy w sprawie sprzedaży określonej osobie oznaczonych praw majątkowych jest aktem z zakresu administracji publicznej, a nie czynnością cywilnoprawną, nie powoduje bowiem powstania, zmiany lub ustania stosunku cywilnoprawnego. W orzeczeniu z 14.09.1994 r., W 5/94 (OTK 1994/2, poz. 44), Trybunał Konstytucyjny przyjął, że organy samorządu realizują zadania publiczne w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym także wtedy, gdy wykonują uprawnienia właścicielskie w stosunku do mienia komunalnego.

Za utrwalony w doktrynie i orzecznictwie uważany jest pogląd, że okoliczność, iż czynności podejmowane przez organy administracji publicznej mogą wywoływać skutki prawne w sferze stosunków cywilnoprawnych nie zmienia ich charakteru prawnego jako czynności z zakresu administracji publicznej. Pojęcie „sprawy z zakresu administracji publicznej” ma charakter materialnoprawny i obejmuje sprawy należące do właściwości organu administracji, a istotnym kryterium przyjęcia, że konkretna uchwała została podjęta w sprawie z zakresu administracji, jest „przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jej wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały” (postanowienie SN z 8.11.1996 r., III RN 26/96, OSNP 1997/11, poz. 186). W orzeczeniu z 11.01.1995 r., III ARN 76/94 (OSNAPiUS 1995/11, poz. 128), Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że każde działanie z zakresu administracji oznacza odrębny rodzaj działalności ludzi, a uchwała rady gminy [w tym przypadku ustanawiająca wysokość podstawowych stawek czynszu w komunalnych lokalach użytkowych – przyp. aut.] może być, w zależności od podstawy prawnej, treści, sposobu, w jaki została podjęta i innych okoliczności, bądź dyrektywą o kierunkach działania zarządu (której w trybie art. 101 u.s.g. zaskarżyć nie można, „bo administrowanie publiczne musi mieć cechy działania jawnego skierowanego do podmiotów usytuowanych na zewnątrz organu, który podejmuje takie działanie”), bądź aktem generalnym z zakresu administracji publicznej, podlegającym zaskarżeniu. Uchwała z zakresu administracji publicznej może mieć cechy decyzji w indywidualnej sprawie albo cechy aktu generalnego, a zawężanie administracji publicznej do aktów ogólnych i abstrakcyjnych, natury normatywnej, nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach prawa, ani w stanowisku doktryny w odniesieniu do prawnych form działania (uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93).

Takie ustalenia prowadzą w orzecznictwie do uznawania, że charakter uchwał z zakresu administracji publicznej mają także m.in. uchwały organów gmin w sprawie określenia zasad gospodarki nieruchomościami, określenia stawek czynszu regulowanego za najem lokali mieszkalnych, stawek czynszu najmu za lokale użytkowe, zarządzenia przetargu jako formy postępowania poprzedzającej zbycie mienia komunalnego i zatwierdzania regulaminów przetargu, chociaż rodzą następnie skutki cywilnoprawne.

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego

„Rada miejska, stanowiąc powszechnie obowiązującym przepisem gminnym, że umowa najmu wszelkich lokali komunalnych użytkowych musi być poprzedzona przetargiem co do ustalenia wysokości stawki czynszu najmu, działa w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ustawy samorządowej” (postanowienie SN z 14.03.1991 r., III ARN 3/91, OSA 1992/9, poz. 1).

Z orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

„1. Użyte w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [obecnie: gminnym – przyp. aut.] pojęcie «w sprawie z zakresu administracji publicznej» odnosi się do samego przedmiotu uchwały organu samorządowego, nie zaś do sfery interesów prawnych i uprawnień podmiotów żądających ochrony sądowej. [...]

6. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego na zasadzie art. 101 ust. 1 wyżej wym. ustawy podlegają uchwały zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na danym terenie, a także wszelkie inne uchwały regulujące wykonywanie przez organy samorządu ich zadań administracyjnych, przy czym dopuszczalność zaskarżenia obejmuje również normy organizacyjno-kompetencyjne.

7. Uchwała rady gminy dotycząca powołania lub odwołania określonej osoby ze składu organu gminy nie jest wyłączona z trybu zaskarżenia przewidzianego w art. 101 cytowanej ustawy samorządowej” (wyrok NSA z 27.09.1990 r., SA/Wr 952/90, ONSA 1990/4, poz. 4).

„Najwięcej trudności w zakwalifikowaniu do kategorii uchwał z zakresu administracji publicznej stwarzają uchwały w sprawach majątkowych gminy. Jednoznaczne zaliczenie tych uchwał do jednej kategorii nie wydaje się możliwe. Każdorazowo trzeba będzie zwracać uwagę na sposób oznaczenia adresata uchwały, liczbę regulowanych przypadków oraz jej cel. Gdy uchwała w sprawie majątkowej będzie aktem normatywnym, będzie jednocześnie uchwałą z zakresu administracji publicznej [...]. Gdy jednak gmina prowadzi działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, [...] jej organy powinny wykorzystywać formy prawa cywilnego, a samych spraw nie należy zaliczać do spraw z zakresu administracji publicznej [...]. Mienie komu-

nalne ma służyć realizacji zadań publicznych, a nie działalności czysto fiskalnej. Dlatego uchwał organów gminy w sprawie tego mienia nie można traktować jako niedotyczących spraw z zakresu administracji publicznej [...]. Uchwała rady gminy upoważniająca zarząd gminy do ustalania stawek czynszowych w wypadku wyłączenia przetargu jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej” (E. Ochendowski, *Glosa do wyroku NSA z 27.09.1990 r., SA/Wr 952/90 i do postanowienia NSA z 24.09.1990 r., I SA 847/90*, Sam. Teryt. 1991/4).

„Uchwała rady gminy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości stanowiącej mienie komunalne w trybie przetargu może być zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym” (uchwała NSA (7) z 6.11.2000 r., OPS 11/00, ONSA 2001/2, poz. 52).

„Ustalanie przez organy gmin cen i opłat za świadczenie usług komunalnych o charakterze użyteczności publicznej ma charakter spraw z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym” (wyrok NSA z 17.05.1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999/4, poz. 109).

„Postanowienie uchwały organów gminy, ograniczające w sposób ogólny i abstrakcyjny dopuszczalność oddawania w najem lub dzierżawę składników mienia komunalnego tylko na rzecz mieszkańców gminy, ma charakter przepisu gminnego z zakresu administracji publicznej” (wyrok NSA z 28.01.1992 r., SA/Wr 1184/91, „Wspólnota” 1992/19, s. 21).

„Tryb powoływania rady gminy i inne sprawy wynikające z ordynacji wyborczej [...] nie są wykonywaniem administracji publicznej, a więc nie służy na nie skarga w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8.03.1990 r.” (postanowienie NSA z 13.10.1992 r., SA/Lu 691/92, ONSA 1994/2, poz. 43).

„Uchwała rady gminy ustalająca wysokość opłaty targowej jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej” (wyrok NSA z 14.10.1991 r., III SA 728/91, LEX nr 687730).

„Uchwała zarządu dzielnicy m.st. Warszawy, odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (uchwała NSA (7) z 21.07.2008 r., I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008/6, poz. 90).

Wybrana i wykorzystana literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005
- Bogusz M., *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994/12
- Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, ZNSA 2013/3
- Dzierżyńska-Bryl L., *Uwagi o niektórych aspektach pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, Sam. Teryt. 1993/7–8
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, ZNUJ. Prace Prawnicze 1982/99
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997
- Ochendowski F., *Glosa do postanowienia NSA z 24.09.1990 r., I SA 847/90 i postanowienia z 27.09.1990 r., SA/Wr 952/90*, Sam. Teryt. 1991/4
- Rzążewska M., *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa–Zielona Góra 1997
- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, ZNSA 2013/3
- Wilczyńska A., *Sprawa z zakresu administracji publicznej na tle pojęć sprawy administracyjnej i sprawy cywilnej – zagadnienia teoretyczno-prawne*, ZNSA 2008/5
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990
- Zieliński A., *Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994/2
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996

Rozdział II

GENEZA, CHARAKTERYSTYKA I DEFINICJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Geneza prawa administracyjnego

Zalążki prawa administracyjnego możemy odnaleźć już w starożytności. Na szczególną uwagę zasługuje tu dorobek jurystów rzymskich szczycących się opracowaniem koncepcji, pryncypiów, premii, pojęć i instytucji, doniosłych do dziś również w prawie administracyjnym. Z prawa antycznego Rzymu recypowane są m.in. aktualne nadal podziały na: prawo w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym, prawo względnie i bezwzględnie obowiązujące, prawo publiczne i prywatne. W tym też czasie wyodrębniono: źródła prawa, źródła pochodzenia prawa i źródła poznania prawa. Prawo rzymskie (w jego ówczesnym kształcie i, co oczywiste, przy odmiennych od obecnych realiach) regulowało wiele instytucji, których odpowiedniki znajdujemy także współcześnie m.in. w obszarze prawa administracyjnego.

W sferze ustrojowej prawo rzymskie zajmowało się np.: organizacją starożytnych miast, podziałem zadań i kompetencji ich organów, kadencyjnością i odpowiedzialnością urzędników, zinstytucjonalizowaną kontrolą nad administracją, wymogiem posłuszeństwa wobec władzy. Podwaliny późniejszych regulacji znamienitych zwłaszcza dla prawa administracyjnego materialnego znajdujemy w rzymskim prawie odnoszącym się dla przykładu do: spisów obywateli (w ich ówczesnym rozumieniu), reglamentacji stowarzyszeń, swobody działalności gospodarczej (z nielicznymi monopolami), podatków, ceł, miar i monet, prawa budowlanego (przewidującego już wtedy rozmaite sankcje, w tym nakaz rozbiórki budynków usadowionych bezprawnie na gruncie publicznym), ochrony przeciwpożarowej, wód, powietrza i innych elementów środowiska naturalnego, ochrony zabytków czy statusu... studentów. Odnośnie do tego ostatniego przykładu warto przywołać Konstytucję Walentyniana I z 370 r., adresowaną do prefekta miasta Rzymu. Cesarz nakazywał w niej m.in.: „Biuro administracji podatków (*officium censualium*) powinno pilnie obserwować tryb życia studentów w ich mieszkaniach oraz czy rzeczywiście poświęcają oni swój czas na studia, o których mniema się, że je podjęli.

Funkcjonariusze tego *officium* powinni przypominać studentom, że w swym gronie muszą unikać zachowania się skandalicznego i nieuczciwego, które może zaszkodzić ich reputacji, jak również złych znajomości, uważanych przez cesarza prawie za zbrodnie. Studenci nie powinni chodzić zbyt często na widowiska ani też brać udziału w pijackich hulankach. Jeżeli student nie prowadzi się tak, jak tego wymaga godność studiów *litterae liberales*, prefekt miasta rozkaże publicznie go wychłostać, wydalić z Rzymu i odesłać do domu” (C. Kunderewicz).

W swojej nowoczesnej postaci prawo administracyjne jest relatywnie młodą – zaliczaną do nowożytnych – dyscypliną prawa. Stanowisko doktryny w kwestii umiejscowienia jej początków nie jest jednolite. Zdaniem niektórych teoretyków pierwsze naukowe opracowania traktujące o tym prawie pojawiły się już w połowie XVIII w. (np. A. Okolski). Według innych drogę do nowoczesnego prawa administracyjnego utorowały prądy umysłowe poprzedzające i towarzyszące Rewolucji Francuskiej, znajdujące swój formalny wyraz w słynnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. (np. M. Gromadzka-Grzegorzewska). Jeszcze inni uważają, że rodowód tego prawa datuje się od 1814 r., kiedy G.D. Romagnosi opublikował we Włoszech dzieło *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, uznawane za pierwszy systematyczny traktat o prawie administracyjnym (np. F. Longchamps). Wreszcie spotykane są opinie łączące narodziny nowoczesnego prawa administracyjnego z końcem XIX w. z okresem kształtowania się konstytucyjnego państwa prawnego (np. J. Borkowski, S. Kasznica). W doktrynie przyjmuje się, że „pełną dojrzałość w swym rozwoju osiągnęło prawo administracyjne w okresie tzw. państwa prawnego” (np. T. Kuta).

W przeciwieństwie do zróżnicowania poglądów na temat usytuowania początków współczesnego nam prawa administracyjnego, rozbieżności nie budzi idea jego powstania. Jest ona wiązana z oddzieleniem wykonawczej funkcji państwa od funkcji ustawodawczej i sądowniczej. Prawo to wywodzi się z instytucjonalnego wyodrębnienia administracji w państwie, a następnie wyznaczenia granic i podstaw prawnych jej działania, organizacji i trybu funkcjonowania. Celem stworzenia tego prawa było zabezpieczenie obywateli przed arbitralną i despotyczną władzą administracji publicznej. Miało ono służyć, jak to określał J.S. Langrod, „przekształceniu mandarynatu administracyjnego w zespół instytucji prawnych”. Z biegiem lat rozrost funkcji publicznych, a tym samym roli przypisywanej administracji publicznej (np. policyjna, świadcząca, organizatorska czy zarządcy infrastruktury) zadecydowały, że prawo administracyjne, pełniące wcześniej rolę hamulca dla administracji, stało się dodatkowo jej siłą napędową.

Należy podkreślić, że prawo administracyjne nie zostało stworzone dla administracji (choć w „państwie policyjnym” XVIII-wiecznego samowładztwa administracji wewnętrzne instrukcje adresowane do jej aparatu stanowiły jego trzon). Nie jest to zatem prawo administracji. Spotykane w doktrynie określenie „prawo administracji” traktowano zwykle jako odrębną, szerszą semantycznie od prawa administracyjnego

kategorię unormowań prawnych. Prawo to nie jest nastawione na realizację potrzeb własnych samej administracji. W tym sensie nie jest to „prawo dla administracji”, ale „prawo dla administrowanych”. Za pomocą jego instrumentarium ma ono chronić dobra administrowanych, a nie dobro własne administracji. Prawo administracyjne zrodziło się i ukształtowało w interesie tych, którzy, budując zorganizowaną wspólnotę, przy zastosowaniu adekwatnych środków, objęci są „nadzorem”, ale i pieczę administracji publicznej. Jego unormowania mają sprzyjać realizacji potrzeb ludzkich (rzeczywistych i potencjalnych), których zaspokojenie wymaga wsparcia jurystycznego i – opartego na zasadzie pomocniczości – udziału tej administracji. Rolą tego prawa (nie bez przyczyny określanego czasem „prawem wyważania”) jest przyczynianie się do tworzenia podstaw i gwarancji harmonii, ładu i porządku społecznego w obszarze objętym administrowaniem publicznym. W szczególności ma ono kreować mechanizmy przeciwdziałające antynomii i konfliktom dóbr (interesów, wartości), głównie w relacjach dobro wspólne – inne chronione prawnie dobro, a w razie ich powstania pozwalać na ich łagodzenie i rozwiązywanie. Prawo to musi być postrzegane jako jeden z funkcjonalnych mechanizmów ukierunkowanych na dobrostan wspólnoty społecznej i człowieka obdarzonego przyrodzoną i osobistą godnością.

2. Prawo administracyjne a inne gałęzie prawa

Obowiązujący porządek prawa bazujący na systemowych powiązaniach (hierarchicznych i poziomych) wymusza współistnienie rozmaitych norm prawnych. Odmienność tych norm decyduje o ich dystynkcji. Wspólność cech określonych zespołów norm prawnych stanowi bazę, a zarazem przesłankę np. do rozgraniczania prawa prywatnego od prawa publicznego oraz podziału na gałęzie (dyscypliny) prawa. Gałęzie te nie są ani prawnie nazwane (co nie znaczy, że np. określenie „prawo administracyjne” nie jest pojęciem prawnym), ani dokładnie wyznaczone prawem. Wydzielanie ich ma w gruncie rzeczy charakter względny i jest oparte na przyjętej konwencji. Często też, zwłaszcza w odniesieniu do nowo tworzonych dyscyplin, systematyka prawa podyktowana jest względami metodologicznymi lub dydaktycznymi. Legislador uwzględnia przede wszystkim kompleksowość, celowość i skuteczność, a nie zachowanie „czystości” gałęziowej (*de facto* zresztą nieistniejącej) odnoszonej do umownie określonej części jednego, z założenia harmonijnego oraz w miarę możliwości zupełnego systemu prawa.

Przeprowadzenie precyzyjnej linii oddzielającej prawo administracyjne od innych dyscyplin prawa nie jest bezwzględnie konieczne. W rzeczywistości nie jest też możliwe. Wynika to z barier pojawiających się przy próbach dokładnego wytyczenia granic danej gałęzi prawa, w tym zwłaszcza prawa administracyjnego. Rozmaitość i złożoność spraw ogarniętych ramami prawa sprawiają, że często mają do nich zastosowanie regulacje nie tylko jednej dyscypliny prawa. Mamy w tym przypadku do czynienia z nasilającą się tzw. sferą (dylematami) pogranicza prawa. Występuje ona wówczas, gdy w danej

sytuacji zachodzi styk lub wzajemne przenikanie się i oddziaływanie przepisów co najmniej dwóch gałęzi prawa.

Związki prawa administracyjnego z innymi dyscyplinami prawa są nieuniknione. Ich nasilenie i charakter zdeterminowane są specyfiką – wiążącą się z prawem administracyjnym – innej gałęzi prawa oraz celami danej regulacji prawnej.

Najsilniejsze więzi spajają prawo administracyjne z prawem konstytucyjnym (nazywanym dawniej prawem politycznym, a później państwowym). Wynika to z dwóch podstawowych przyczyn:

- 1) prymatu konstytucji (idea ponadustawowej, najwyższej wartości normatywnej konstytucji wyprowadzana jest z amerykańskiej myśli politycznej XVIII w.); zgodnie z Konstytucją RP z 2.04.1997 r. stanowi ona „prawa podstawowe dla państwa” (preambuła) i „jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1);
- 2) w części wspólnego przedmiotu unormowań konstytucyjnych i administracyjnych, głównie w zakresie prawa ustrojowego, ale także np. statusu prawnego jednostki w państwie.

Normy konstytucji pełnią szczególnie doniosłą rolę nie tylko z uwagi na ich najwyższą rangę prawną, ale też ze względu na ich treść. Wyznaczają fundament różnych gałęzi prawa, w tym prawa administracyjnego. Ścisłe związki tego prawa z prawem konstytucyjnym są w pełni zrozumiałe i uzasadnione. Część prawa administracyjnego, zwłaszcza przepisy ustrojowe, stanowią *sui generis* rozwinięcie i konkretyzację przepisów ustawy zasadniczej. Za odosobnione, aczkolwiek występujące, należy uznać przypadki, kiedy norma wyrażona w przepisach zakwalifikowanych uprzednio do prawa administracyjnego urasta następnie do rangi konstytucyjnej.

Miejsce ustawy zasadniczej w systemie prawa oraz charakterystyczna „uniwersalność” jej norm sprawiają, że należy tu mówić nie tylko o możliwości, ale także o konieczności uznania ich za jeden z kluczowych determinantów decydujących o kształcie prawa administracyjnego (zarówno przy jego tworzeniu, jak i stosowaniu). Na wyróżnienie zasługują tu m.in. fundamentalne zasady konstytucyjne. Znajdowało to wielokrotnie swój wyraz w poglądach doktryny prawa i w orzecznictwie sądów. Na przykład w jednym z wyroków NSA wskazano, że fundamentalną zasadą, na jakiej opiera się nasz system prawny, jest równość obywateli wobec prawa. Zasada ta – w jej generalnym ujęciu – wprawdzie nie została wyrażona wprost odrębnie w przepisach prawa administracyjnego, jednak wynika z przepisów ustawy zasadniczej, a wobec tego, jak każda zasada konstytucyjna, musi być przestrzegana na gruncie wszystkich dyscyplin prawa polskiego, a więc i w sferze administracyjnoprawnej (wyrok z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984/2, poz. 97). Również w orzecznictwie SN kwestia ta znajdowała swoje odzwierciedlenie (i to jeszcze przed uchwaleniem obowiązującej dzisiaj ustawy zasadniczej), np. w wy-

roku, w którym stwierdzono, że dopuszczalne i możliwe jest bezpośrednie stosowanie w orzecznictwie sądowym przepisów obowiązującej w Polsce ustawy zasadniczej, szczególnie zaś wówczas, gdy służy to pełniejszej, szerszej i bardziej skutecznej ochronie praw obywateli (wyrok z 28.11.1990 r., III ARN 28/1990, OSP 1992/7, poz. 150). Stanowisko to znalazło obecnie potwierdzenie – po raz pierwszy w polskim konstytucjonalizmie – w przepisach obowiązującej Konstytucji RP, której art. 8 ust. 2 stanowi *expressis verbis*, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. Na uwagę – ze względu na swoistość prawa administracyjnego – zasługuje też art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyrażający jedną z fundamentalnych zasad – zasadę proporcjonalności. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane w ustawie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W obrębie prawa publicznego ściśle związki łączą też prawo administracyjne z prawem karnym. Prawo karne (jego pozakodeksowe przepisy lokowane są niejednokrotnie w aktach zawierających w przeważającej mierze unormowania administracyjnoprawne) nie jest jedynym prawem, które wyznacza reguły życia społecznego. Reguły te są kreowane przepisami innych dyscyplin prawa, nie wyłączając prawa administracyjnego. Unormowania karne nie dotyczą tylko jednej, wyodrębnionej dziedziny stosunków społecznych, lecz wkraczają we wszystkie sfery życia, jeśli zachodzi groźba albo dochodzi do poważnego naruszenia chronionych prawem dóbr (wartości). To też zadecydowało, że prawo karne określono mianem „prawa nieprzekraczalnych granic stosunków społecznych” (J. Waszczyński). Kwalifikacja czynu i związana z tym odpowiedzialność karna opiera się nierzadko na interpretacji przepisów zaliczanych do prawa administracyjnego. Orzeczenie sądu w sprawie odpowiedzialności karnej nieraz determinowane jest uprzednim rozstrzygnięciem kwestii prejudycjalnej przez sąd administracyjny lub organ administracji. Niejednokrotnie można też zauważyć sytuację odwrotną, gdy rozstrzygnięcie o charakterze administracyjnym zależy od uprzedniego stanowiska zajętego przez organ ścigania lub od orzeczenia sądu w sprawie karnej. Można przyjąć, że unormowania prawa karnego spełniają istotną rolę wspierającą podmioty sprawujące administrację publiczną (zob. np. rozdział XXIX „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego” ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.) oraz wpływają znacząco na urzeczywistnianie skutecznej ochrony dóbr (wartości) doniosłych w prawie administracyjnym. Trudno też nie zauważyć, że zwłaszcza w ostatnim czasie – co ocenić należy krytycznie – nasiliło się zjawisko wręcz przesycania prawa administracyjnego karami administracyjnymi (sankcjami stosowanymi przez organ administracji z powodu naruszenia prawa). Takie decyzje legislatora wywołane są niestety często nie tyle racją potraktowania takiej kary jako optymalnego w administrowaniu publicznym instrumentu, co bardziej motywami

użytecznymi (tańsze, szybsze i bardziej uproszczone postępowanie nieobciążone arsenalem rygorów i gwarancji kreowanych prawem karnym).

Podobne uwagi można odnieść do prawa wykroczeń, będącego w myśl dawniej obowiązujących przepisów swego rodzaju kombinacją prawa administracyjnego i prawa karnego, stąd też wcześniej nazywanego niekiedy (m.in. ze względu na swoisty status działających przez lata kolegów do spraw wykroczeń) prawem karno-administracyjnym.

Szczególne związki widoczne są także między prawem administracyjnym (*notabene* wywodzącym się z prawa prywatnego) a prawem cywilnym. Specyfika tych relacji wypływa z zakorzenionego przed wiekami rozgraniczenia prawa publicznego (*ius publicum*) i prawa prywatnego (*ius privatum*). Ideę tej dystynkcji odnajdujemy już w poglądach myślicieli antycznej Grecji, zwłaszcza Arystotelesa. Zwykle jednak jest ona łączona z dorobkiem jurystów rzymskich. Nie wdając się w szczegóły, według klasycznej koncepcji, związanej z imieniem Ulpiana i zapisanej w *Digestach*, prawo prywatne jest prawem korzyści poszczególnych jednostek, podczas gdy prawo publiczne jest prawem odnoszącym się do interesu państwa rzymskiego („Privatum ius quod ad singulorum utilitatem pertinet, publicum autem ius est quod ad statum rei Romanae spectat, sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim”).

Dualizm prawa publicznego i prywatnego wzbudza od dawna duże zainteresowanie w teorii prawa. Wywołuje też wiele refleksji i sporów. Zdaniem J. Nowackiego w gruncie rzeczy rozróżnianie to ma charakter ideologiczny, a wypowiedzi odnoszące się do niego nie są wypowiedziami poznawczymi. Rozgraniczanie prawa publicznego od prawa prywatnego, a także „przypisywanie całemu prawu waloru «publiczne», nie jest sprawą poznania, lecz sprawą aprobaty, uznania pewnych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej”. Rozbieżność poglądów wypowiedzianych na ten temat sięgała bardzo daleko, poczynawszy od pełnego aprobowania tej dystynkcji i uznawania jej z pietyzmem za „filar porządku prawnego” (np. O. Gierke), „najważniejsze rozróżnienie występujące we wszystkich nowoczesnych porządkach prawa” (R. Holzhammer) czy „punkt wyjścia w systematyce prawa” (J. Holliger), a skończywszy na kategoriycznym zaprzeczaniu racji jej utrzymania. Negatywnie wobec tej dychotomii wypowiadał się m.in. H. Kelsen, uznający ją za „przypadek najfatalniejszej ingerencji polityki w naukę prawa”. Potrzebę rozróżniania prawa publicznego i prywatnego odrzucano w doktrynie marksistowskiej (choć zdarzały się głosy przeciwnie), negującej *a priori* istnienie czegoś, co jest prywatne. Krytyka rozgraniczania prawa prywatnego od publicznego doprowadziła do tego, że niekiedy koncepcja ta była – z dużą szkodą dla dalszych badań – eliminowana z orzecznictwa i doktryny prawa (A. Wolter).

Ożywiona dyskusja i spory towarzyszyły też sprecyzowaniu wyznaczników odróżniających prawo prywatne od publicznego. W efekcie wskazywano na rozmaite kryteria. Bazowały one na blisko trzydziestu wypracowanych przez stulecia teoriach: zaczynając

od najwcześniejszej teorii interesu, poprzez m.in. teorie rzecznika dobra, techniki prawodawczej, odmienności przepisów prawa (*ius dispositivum* i *ius cogens*), woli stron, podporządkowania (zwanej też teorią subiekcji bądź subordynacji), podmiotu (w tym tzw. prawa szczególnego), fiskusa, zadań, kompetencji, władzy publicznej, tradycji, właściwości sądowej, sankcji, kończąc na teoriach mieszanych, stanowiących kombinację wyżej wymienionych i innych teorii.

Mimo wielu podejmowanych prób uściślenia podstaw wyodrębnienia prawa publicznego i prywatnego nadal granica tego rozróżnienia nie jest oczywista i w pełni klarowna. Z pewną przesadą i w uproszczeniu przyjmowano czasem, że o ile prawo prywatne zawiera w sobie element swobód jednostki, to prawo publiczne symbolizuje ich ograniczenie. Twierdzenie takie nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Prawo prywatne niejednokrotnie „imperatywnie” wkracza w stosunki nawiązywane między różnymi podmiotami, z kolei wiele relacji administracyjnoprawnych wyznacza w znacznej mierze gwarantowaną prawem cywilnym swobodę stron. Coraz częściej też władcze formy administrowania są uzupełniane lub zastępowane formami niewładczymi, opierającymi się na co najmniej formalnym współpartnerstwie, a nie elemencie przymusu. Z tego też względu podział ten „jest coraz bardziej trudny i kłopotliwy” (J. Łętowski). Zdarzają się jeszcze dalej idące, odosobnione poglądy, w myśl których różnica między prawem publicznym a prywatnym w nowoczesnym prawie „została całkowicie zburzona” i „straciła zasadność istnienia” (R. Wiethölter). Krytyczne uwagi kierowane wobec zasadności rozgraniczania prawa prywatnego i publicznego nie zmieniły faktu, że nadal dystynkcja ta ma niemałe znaczenie. Jest ona często przywoływana, stanowiąc dogodną podstawę dla wielu szczegółowych rozważań. Nawiązywanie do niej jest nierzadko nie tylko celowe, ale i niezbędne. Trudne, a niekiedy wręcz niemożliwe jest zaprezentowanie niektórych fundamentalnych pojęć czy instytucji prawa administracyjnego bez odwoływania się do tego właśnie rozróżnienia.

Prawo administracyjne przeplata się niejednokrotnie z prawem prywatnym, w tym z unormowaniami cywilnymi uznawanymi za jego trzon. Występuje tu nieraz wzajemna zależność między unormowaniami cywilno- i administracyjnoprawnymi. Można tu mówić o „swoistych układach odniesienia”, szczególnie doniosłych „w rozszerzającej się sferze usług publicznych” (T. Kuta). Przenikanie i obopólne wspieranie się prawa administracyjnego z prawem cywilnym widoczne jest np. w prawie o wywłaszczeniu nieruchomości, o aktach stanu cywilnego, o wspieraniu rodziny i rodzin zastępczych czy regulacjach odnoszących się do instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego. Zmieniające się relacje między prawem administracyjnym a prawem cywilnym unaoczniają pojawiające się w różnym czasie i z niejednakowym nasileniem procesy publicyzacji sfery prywatnoprawnej – i odwrotnie – prywatyzacji dokonywanej w obszarze publicznoprawnym. Stosowanie prawa administracyjnego, ale nadto prawa cywilnego widoczne jest też w rozszerzającym się katalogu niewładczych prawnych form działania administracji i jej odpowiedzialności za zgodne lub niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej.

W dobie narastających procesów integracyjnych i coraz wyraźniej zauważalnego zjawiska globalizacji prawa liczne powiązania narastają również między prawem administracyjnym a prawem międzynarodowym bądź prawem europejskim (nazywanym niekiedy regionalnym prawem międzynarodowym), a w jego ramach zwłaszcza prawem unijnym (tworzącym swoisty porządek prawny w multicentrycznym systemie prawa). W dzisiejszej rzeczywistości polskiej, krajowe prawo administracyjne w swej znacznej części jest równocześnie unijnym prawem administracyjnym, a niejednokrotnie staje się wręcz globalnym prawem administracyjnym.

Silne związki i stosunek krzyżowania się zakresów prawa zachodzi także w powiązaniach prawa administracyjnego z innymi pominiętymi wyżej, mniej czy bardziej względnie autonomicznymi dyscyplinami prawa, np. z prawem gospodarczym publicznym, rolnym, medycznym czy ubezpieczeń społecznych (wyodrębnianie nowych dyscyplin prawa wzbudza dyskusje i kontrowersje).

3. Zakres, wewnętrzna systematyka i cechy prawa administracyjnego

Zakres prawa administracyjnego (jego obszar i zasięg) jest bardzo rozległy. W ogromnej masie różnej rangi aktów prawnych zostały unormowane zagadnienia dotyczące niemal wszystkich sfer życia jednostki i innych podmiotów włączonych w „machinę” państwa, a obecnie dodatkowo w struktury ponadpaństwowe. Kontakt z tym prawem jest nieuchronny. Spotykamy się z nim, nierzadko nawet nie zdając sobie z tego sprawy, już od momentu urodzenia (np. prawo o aktach stanu cywilnego, o obywatelstwie polskim), a w zasadzie jeszcze wcześniej (np. prawo dotyczące ochrony życia poczętego), aż do kresu życia, a nawet po śmierci (np. prawo o cmentarzach i chowaniu zmarłych, unormowania dotyczące przeszczepów od osoby zmarłej).

W prawie administracyjnym mieszczą się rozbudowane regulacje dotyczące: bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony zdrowia, oświaty i wychowania, nauki i szkolnictwa wyższego, wyłączeń, budownictwa i zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, dóbr kultury, transportu i komunikacji, ewidencji ludności, dokumentów stwierdzających tożsamość i paszportów, pomocy społecznej oraz wiele innych. Unormowania administracyjnoprawne dotyczą wszystkich kategorii podmiotów: osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych (obywateli polskich i cudzoziemców). Normy tego prawa wiążą zarówno administrujących, jak i administrowanych.

Rozległe pole penetracji prawa administracyjnego, odmiennność przedmiotu regulacji i ich norm przesądziły o wprowadzeniu podziałów przepisów i norm tego prawa. Jego wewnętrzna systematyka oparta jest na wielu kryteriach. W piśmiennictwie wyróżnia się

m.in. tzw. klasyczne prawo administracyjne składające się z norm ograniczających sferę wolności jednostki na rzecz ogółu i upoważniających organy administracji do ingerencji w prawa jednostki oraz prawo obejmujące pozostałe normy (E. Smoktunowicz). Piszząc o działach prawa administracyjnego, T. Kuta wskazuje na układ klasyczny, układ w sferze działalności gospodarczej, układ wewnętrzny oraz układ dla działań organizatorskich.

Mając na względzie dwie główne grupy podmiotów będących adresatami norm prawa administracyjnego, można ukazać dwa zasadnicze segmenty tego prawa: pierwszy, skupiający normy adresowane do podmiotów administrujących oraz drugi, obejmujący normy kierowane do administrowanych (nie jest to podział rozłączny, a wskazane kategorie przepisów nie wypełniają w całości ram prawa administracyjnego).

Zważywszy na krąg prawodawców można wskazać na regulacje tworzone przez samą administrację (w tym typowe dla prawa administracyjnego przepisy prawa miejscowego) oraz unormowania kreowane przez pozostałe umocowane do tego podmioty (krajowe i ponadkrajowe).

Z uwagi na charakter stosunku zachodzącego między administrującym i administrowanym można wydzielić tę część przepisów prawa administracyjnego, które normują sferę zewnętrzną oraz sferę wewnętrzną.

W prawie administracyjnym czy – za czym optował J. Homplewicz – dodatkowo w płaszczyznach zainteresowań nauki prawa administracyjnego wyodrębniana jest część ogólna i część szczególna (szczegółowa). Rozgraniczenie to, choć niekiedy kwestionowane, zachowywane jest zazwyczaj ze względów praktycznych skłaniających bądź wręcz zmuszających do zawężenia branego pod uwagę zakresu tematycznego.

Najczęściej występującym i akceptowanym od lat, choćby z uwagi na jego przydatność dla celów dydaktycznych, jest „podział” (nie jest on ostry ani wyczerpujący) na prawo ustrojowe, procesowe (nazywane też proceduralnym albo w nieco szerszym ujęciu prawem formalnym) i prawo materialne. Upraszczając nieco, można przyjąć, że ustrojowe prawo normuje urząd administracji publicznej (w tym np. jej organizację, zasady funkcjonowania i wzajemne powiązania). Prawo procesowe wyznacza sformalizowane reguły odnoszące się do procesu administracyjnego. Prawo materialne z kolei obejmuje swoim zakresem normy prawne zawarte w powszechnie obowiązujących – dotyczących wszystkich działów administracji publicznej – przepisach prawa administracyjnego (wyjątkowo w przepisach wewnętrznych, np. w regulaminach studiów na uczelniach wyższych, wyznaczających prawa lub obowiązki usytuowanych na zewnątrz administracji adresatów tych norm. Unormowania te mogą wywoływać skutki prawne z mocy samego prawa, mogą też – co zdarza się częściej – wymagać autorytatywnej konkretyzacji dokonanej przez organ administracji (nie tylko w drodze aktu administracyjnego). O zakwalifikowaniu danej grupy przepisów do jednego z tych zbiorów nie decyduje, co do

zasady, akt prawny, w jakim zostały one umieszczone. Podstawowym wyznacznikiem jest tu treść przepisów. Innym miernikom można przypisać charakter pomocniczy.

W największym skrócie – ale i najbardziej sugestywnie – rozróżnienie: prawo materialne, proceduralne i ustrojowe przedstawił T. Kuta. Przyjął on, że ich przepisy dają odpowiedź odpowiednio na trzy fundamentalne pytania: co jest przedmiotem działania, w jaki sposób działa i kto działa? Sprzężone ze sobą ukierunkowanie wszystkich trzech typów regulacji na realizację celów wytyczanych przede wszystkim przez prawo materialne sprawia, że prawo administracyjne z reguły traktowane jest jako jedna integralna gałąź prawa, wkomponowana w cały system prawa. Odosobniony postulat wydzielenia trzech odrębnych gałęzi prawa – prawo ustrojowe administracji, prawo postępowania administracyjnego i powszechne prawo administracyjne (to trzecie odpowiadające w gruncie rzeczy prawu administracyjnemu materialnemu) – wysuwał przez lata W. Dawidowicz.

W większości przypadków przepisy prawa ustrojowego, procesowego i materialnego stosowane są równocześnie. Zachowanie spójności i kompleksowości prawa powoduje, że prawodawca nie posługuje się kategoryczną, generalną formułą skupiania w jednym akcie prawnym przepisów tylko jednej z wymienionych wyżej grup. Nierzadko akt prawny stanowi kombinację norm ustrojowych, procesowych i materialnych. Przy przewadze (w niejednakowym stopniu) przepisów jednej grupy pojawiają się przepisy grup pozostałych. W doktrynie spotykamy się też z nieco zmodyfikowaną wyżej wymienioną systematyką norm prawa administracyjnego. Na przykład J. Zimmermann wymienia normy: ustrojowe (strukturalno-organizacyjne), zadaniowe, kompetencyjne i określające formy działania administracji, materialnoprawne oraz procesowe, a ponadto – przy zastosowaniu dodatkowego kryterium wyróżnienia: normy odsyłające i przejściowe. Autor ten zwraca też słusznie uwagę na ujawniające się ostatnio zjawisko wyodrębniania się grupy norm, które w skrócie nazywa prawem programowym. Obejmuje ono wszelkie regulacje dotyczące szeroko rozumianego programowania, prognozowania, opracowywania, strategii, studiów, analiz itp.

Prawo administracyjne jest swoistą gałęzią prawa. Potwierdzają to specyficzne cechy tego hybrydowego prawa. Uwzględniając nawet niemożność precyzyjnego wyznaczenia zakresu regulacji prawnej włączonej do prawa administracyjnego, powszechnie przyjmuje się, że jest to najobszerniejsza dyscyplina prawa, której unormowania dotyczą najbardziej zróżnicowanej i wielorakiej problematyki. Jest to prawo zaliczane do szerzej pojmowanego prawa publicznego. Ma ono służyć celom publicznym i dobru szeroko rozumianej społeczności (w tym, co należy podkreślić, słabym i bezbronny), sprawiedliwie wyważonemu z innymi prawnie chronionymi dobrami. Prawo to upoważniające administrację publiczną do ingerencji (nieraz dotkliwej dla administrowanego) w zjawiska i procesy społeczne ma pozwalać na urzeczywistnianie pełnienia przez tę administrację jej służby publicznej. Ma ono przeciwdziałać nadużyciom i niewłaściwemu sposobowi korzystania z powierzonej jej władzy.

Przepisy prawa administracyjnego zawierają najczęściej normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym (*ius cogens*). Normy te nie mogą być wyłączone ani ograniczone wolą stron. Przestrzeganie tego prawa zabezpieczone jest zazwyczaj władztwem publicznym, stąd też np. T. Kuta wskazuje na cechę władczości prawa administracyjnego. Ogromny zasięg, heterogeniczność i dynamika przedmiotu objętego prawem administracyjnym (w znacznej mierze poddanego wpływowi prawa Unii Europejskiej) implikuje ustawiczne zwiększanie się jego źródeł. O bogactwie regulacji świadczy już choćby rekordowa liczba 953 uchwalonych w VI kadencji Sejmu RP ustaw (w VII kadencji Sejmu RP uchwalono 753 ustawy, w VIII kadencji – 923 ustawy, w IX kadencji – 662 ustawy), zawierających w większości unormowania administracyjnoprawne. Łącznie na dzisiejsze prawo administracyjne składają się tysiące aktów o różnej randze i odmiennym charakterze.

Potrzeba nadążania za ciągłymi zmianami w życiu społecznym, którego organizację i kształt wyznaczają w większości właśnie przepisy prawa administracyjnego, wymaga nieustannego adaptowania do nich rozwiązań prawnych. Zakres tej regulacji dostosowywany jest do przyjmowanej w danym czasie koncepcji państwa i związanych z tym przeobrażeń roli pełnionej przez administrację publiczną. Unormowania tego prawa należą do najbardziej dynamicznych. Są one naznaczone rozwojem cywilizacji, postępem nauki i techniki. W obrębie tego prawa znajdujemy najliczniejsze przepisy bazujące na specjalistycznej wiedzy i terminologii. Nieprzypadkowo w unormowaniach administracyjnoprawnych posłużono się np. określeniem: „prawodawstwo weterynaryjne” czy „prawodawstwo zootechniczne”. Z tych też powodów język prawny tych regulacji odbiega coraz dalej od języka etnicznego (stąd np. spotykamy się z określeniem „język prawa informatycznego”). W tekstach prawnych znajdujemy m.in. takie niełatwe do odszyfrowania specjalistyczne określenia, jak: „kogeneracja”, „przewóz kabotażowy”, „oprogramowanie interfejsowe”, „profil zaufany ePUAP”, „znaki alfanumeryczne”, „metadane infrastruktury przestrzennej”, „centralne repozytorium”. W przepisach prawa administracyjnego spotykamy też wiele określeń zapożyczonych z języków obcych oraz dziesiątki zróżnicowanych terminów (zwrotów) niedookreślonych i polisemicznych. Płynność prawa administracyjnego, które często tworzone jest w pogoni legislacyjnej (zdarza się, że jeszcze przed wejściem w życie przepisów dokonywane są ich zmiany; zmieniające są też akty zmieniające), jest jednym z czynników decydującym o niskiej jakości wielu przepisów. Problem wymaganej jakości prawa, a ściślej jej braku, dostrzegalny jest od lat, i to nie tylko w odniesieniu do prawa krajowego, ale także prawa unijnego. Dowodem docenienia tej jakości jest m.in. utworzenie Zespołu do Spraw Jakości Regulacji Prawnych – organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów (zob. zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 28.07.2005 r. w sprawie Zespołu do Spraw Jakości Regulacji Prawnych, M.P. Nr 46, poz. 633). O randze przypisywanej jakości prawodawstwa wspólnotowego świadczy choćby zawarte już 22.12.1998 r. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego (Dz.Urz. WE C 73 z 1999 r., s. 1). Uwzględnia ono m.in. wcześniejszą Deklarację nr 39 w sprawie jakości legislacji wspólnotowej,

przyjętą 2.10.1997 r. przez Konferencję Międzyrządową i załączoną do Aktu końcowego Traktatu z Amsterdamu. W porozumieniu tym zwrócono w szczególności uwagę na konieczność sporządzania aktów (z ukazaniem jego motywów) w sposób jasny, prosty i precyzyjny, z możliwie jednolitą terminologią, odpowiednio do rodzaju danego aktu i osób, do których ma on zastosowanie. W 2016 r. weszło w życie Porozumienie instytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z 13.04.2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.Urz. UE L 123, s. 1) uzupełniające wcześniejsze, wiążące porozumienia i deklaracje dotyczące lepszego stanowienia prawa.

Znamienny dla prawa administracyjnego jest jego ścisły związek z polityką państwa. Upolitycznienie prawa nie jest zjawiskiem nowym, nie bez przyczyny już R. Dworkin określił je mianem politycznego przedsięwzięcia (*political enterprise*). Bez wątpienia w prawie administracyjnym oddziaływanie polityki ujawnia się z największą mocą, i to zarówno w procesie inicjowania, tworzenia, jak i stosowania prawa. Na tym właśnie gruncie, zwłaszcza w okresie przełomowych zmian, można obserwować na co dzień współistnienie prawa i polityki, dwóch żywiołów o zgoła przeciwstawnej dynamice. Prawa, które jest, a przynajmniej powinno być ostoją pewności, sprawiedliwości i dostojności, oraz polityki – pełnej burz, niepokoju, nagłych zwrotów i namietności (P. Winczorek). Wpływ polityki widoczny jest np. w budzącym wiele negatywnych opinii uchwalaniu tzw. specustaw (np. ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. 2024 r. poz. 311; ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. z 2023 r. poz. 979 ze zm.) stanowiących dogodny instrument zarządzania. Są one ustanawiane dla przygotowania i organizowania szczególnego rodzaju inwestycji przy, niestety, równoczesnym odchodzeniu od ugruntowanych reguł doniosłych w obszarze prawa administracyjnego, nierzadko z naruszeniem gwarantowanych innymi ustawami praw administrowanych.

Zasięg i bogactwo materii poddanej prawu administracyjnemu wyklucza (w przeciwieństwie np. do prawa cywilnego) możliwość jego skodyfikowania. W zasadzie tylko procedura administracyjna została ujęta – i to też nie w pełni – w ramy kodeksu. O swego rodzaju kodeksowym unormowaniu można też mówić w przypadku pewnych jednolitych tematycznie, nazwanych kodeksem, kompleksów norm (np. Kodeks morski). Pozostała, znacznie liczniejsza grupa przepisów tworzy mozaikę składającą się z setek odmiennych w swej randze aktów prawnych, wydawanych przez dziesiątki lat przez różnych prawodawców.

Na zalety kumulowania w jednym akcie prawnym przepisów jednej dziedziny wskazuje się od dawna. To zapewne spowodowało, że w niektórych krajach nie tylko poważnie rozważano kodyfikację prawa administracyjnego (także prawa pozaproceduralnego), ale podjęto wręcz próby kodeksowego (raczej ramowego, a nie szczegółowego) jego ujęcia,

np. w Portugalii. Z kolei w innych krajach, np. we Francji i w Japonii, nie dostrzegano potrzeby kodyfikowania nawet procedury administracyjnej.

Przeszkody czy raczej brak możliwości całościowego skodyfikowania prawa administracyjnego skłaniają legislatorów do korzystania z innych form konsolidacji przepisów bądź tworzenia tzw. ustaw wiodących. Chęć wyeksponowania fundamentalnych, uniwersalnych dla tej gałęzi reguł dała już w latach 80. ubiegłego stulecia asumpt do podjęcia prac zmierzających do ustawowego wykreowania zasad ogólnych (później przepisów ogólnych prawa administracyjnego). Miałyby one tworzyć zręby regulacji kodeksowej, mającej znaczenie dla całego prawa administracyjnego, zwłaszcza materialnego. Celem tej ustawy miało być „doskonalenie stosowania prawa administracyjnego, a także pomoc przyszłemu ustawodawcy w tworzeniu i ulepszaniu prawa” (E. Ochendowski). Kolejne projekty takiej ustawy z 1997 i 2008 r. nie doprowadziły do jej uchwalenia.

4. Definicje prawa administracyjnego

4.1. Zagadnienia wprowadzające

Termin „prawo administracyjne” jest terminem prawnym. Pojęcie prawa administracyjnego – tak samo jak innych dyscyplin prawa – nie było i nie jest zdefiniowane prawnie. Kwestia jego uściślenia stanowiła przedmiot zainteresowania niemal wszystkich teoretyków prawa administracyjnego. Pojęcie tego prawa, choć w swej istocie zbieżne, nie jest i nie było jednolicie postrzegane ani w doktrynie polskiej, ani zagranicznej. Odmienności w proponowanych definicjach wynikają z przekształceń politycznych i społecznych, zróżnicowania przyjętej formuły i kryteriów ich wyznaczenia. Podkreślenia wymaga również to, że pojęcie prawa administracyjnego nie jest i nie może być wyznaczone raz na zawsze. Prawo to jest uwarunkowane czasowo i przestrzennie. Jego kształt jest zdeterminowany wieloma zmieniającymi się czynnikami o niejednakowym charakterze (wpływającymi pozytywnie lub negatywnie na to prawo). Z tych też przyczyn prawo to (a tym samym jego pojęcie) musi być rozpatrywane w perspektywie jego nieustannych przeobrażeń.

Prawo administracyjne (podobnie jak pojęcie administracji publicznej) może być ujmowane w definicję negatywną lub pozytywną. W pierwszym przypadku (aspekt negatywny) będzie to prawo niemieszczące się w obrębie innych dyscyplin prawa. Nawiązując do podanego już wcześniej, obrazowego określenia administracji, również w tym wypadku można mówić o „prawie wielkiej reszty”. Ujęcie negatywne, z pozoru najłatwiejsze i najbardziej klarowne, nie zawiera jednak znaczących elementów poznawczych. Pomijając bariery w precyzyjnym wytyczeniu granic innych dyscyplin prawa, definicja ta nie podaje znamion prawa administracyjnego. Ten zauważany niedostatek zmusza do

uzupełnienia negatywnej formuły zakresienia pojęcia prawa administracyjnego jego pozytywnym ujęciem.

Przy konstruowaniu definicji pozytywnej korzystano z rozmaitych wyznaczników, dających podstawę do odróżnienia prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa. Początkowo punktem wyjścia przy formułowaniu tej definicji było kryterium podmiotowe (podmioty administracji). W późniejszym okresie dołączono do niego kryterium przedmiotowe (administrowanie), wzbogacane dodatkowymi wyróżnikami, do których zaliczano m.in.: specyfikę metod i form działania, stosunek administracyjnoprawny, charakter zadań publicznych, relację między interesem publicznym (dobrem wspólnym) i indywidualnym (dobrem jednostki), wydzielone sądownictwo administracyjne, wartości i funkcje realizowane przez prawo administracyjne.

Problemy pojawiające się przy wypracowaniu zwięzłej, a zarazem możliwie wyczerpującej definicji prawa administracyjnego powodowały, że wszelkie próby uściślenia tego pojęcia spotykały się zwykle z ganiącymi uwagami, zwłaszcza wtedy, gdy definicji tej chciano przypisać uniwersalny, ponadczasowy charakter. Odmienności w proponowanych dookreśleniach tego prawa wywołane są kilkoma przyczynami, w tym przeobrażeniami społeczno-politycznymi oraz implikowanymi nimi przekształceniami roli przypisywanej administracji publicznej, relatywizowanej do pozycji administrowanych.

Na obecny kształt pojęcia prawa administracyjnego istotny wpływ wywarły w szczególności przywrócenie fundamentalnego, dualistycznego modelu administracji publicznej, humanizacja prawa oraz nasilająca się coraz wyraźniej jego europeizacja. W wielu też przypadkach proponowane ujęcie tego prawa podyktowane jest potrzebami eksploracyjnymi samego definiującego, zainteresowanego wyeksponowaniem niektórych właściwości tego prawa, ważnych ze względu na analizowany przez niego problem badawczy.

Przeszkody napotymane przy dookreśleniu prawa administracyjnego zachęciły niektórych teoretyków do ukazania tego prawa w formie opisowej (np. J. Łętowski) bądź też do posłużenia się wyliczeniem jego podstawowych cech (np. J. Zimmermann, P. Ruczkowski). Nie są odosobnione i takie poglądy, w myśl których zdefiniowanie prawa administracyjnego zadowalające wszystkich i w każdym czasie jest w ogóle nieosiągalne. Swoista umowność towarzysząca proponowanej definicji prawa administracyjnego zadecydowała, że nierzadko rezygnowano z podjęcia próby zaproponowania własnej definicji, ograniczając się do zaprezentowania już istniejącego dorobku nauki w tym zakresie. Takie postępowanie znajduje uzasadnienie, zważywszy że „żadna definicja czy podział nie zadowoli wszystkich postulatów, nie stanowi jakiegoś panaceum na wszystkie dolegliwości prawnika, żadna bowiem nie może równocześnie uwzględniać wszystkich elementów, które dla różnych potrzeb mogą być przydatne” (M. Zimmermann). Żadna też z definicji „nie jest «błędna» w jakimś bezwzględnym sensie, bo każdej z nich można użyć do odpowiedniego zakresu zjawisk i w odpowiednim celu. Natomiast każda z nich

stać się może bezużyteczna, gdy się jej zechce używać w sposób absolutny, tj. niezależnie od danych warunków historycznych i celu, do którego się zmierza, i w sposób wyłączny, tj. niedopuszczający zastrzeżeń i korektur lub równoczesnych określeń innych. Nie da się bowiem żadnego działu prawa wyznaczyć w sposób absolutny i wyłączny” (J. Boć).

4.2. Przegląd definicji prawa administracyjnego w doktrynie wybranych państw

Prawo administracyjne zostało zapoczątkowane na kontynencie europejskim, w krajach o tradycji prawa rzymskiego. Za prototyp współczesnego prawa administracyjnego uznaje się najczęściej prawo francuskie. W tradycyjnym ujęciu prawo administracyjne, określane mianem autonomicznego (co nie znaczy, że w kategoriach absolutnych) i specjalnego, odnoszono tu głównie do administracji publicznej: jej zadań, struktury organizacyjnej, pozycji jej funkcjonariuszy, a następnie relacji między tą administracją a osobami prywatnymi. Prawo to stworzyły: prawo pisane i zwyczaj, ale w znacznej mierze także dorobek nauki i doświadczeń praktyki orzeczniczej. Łączenie prawa administracyjnego z cechami przypisywanymi prawu publicznemu zadecydowało o ukształtowaniu się tu dwóch klasycznych koncepcji: szkoły władzy (swoistej mocy, zdolności) publicznej (*puissance publique*) i szkoły służby publicznej (*service public*). Późniejszy rozrost i specyfika służb publicznych zmuszały do sięgania dodatkowo do norm prawa prywatnego. Ścisłe związki prawa publicznego z prawem prywatnym ujawniały się w prawie do administrowania, łączącym w sobie reguły prawa publicznego oraz prywatnego (R. Chapus). Współcześnie zauważalna jest tendencja do odchodzenia od traktowania służby publicznej jako kryterium wyodrębniania prawa administracyjnego. W poszukiwaniach bardziej uniwersalnych wyróżników tego prawa proponuje się niekiedy zastąpienie jej terminem „użyteczność publiczna” (*utilité publique*) albo „interes ogółu” (*intérêt général*). Zbytnia ogólność tych pojęć sprawia jednak, że uwidacznia się też powrót do historycznego, pierwszego kryterium – *puissance publique*, w tym uwypuklania specyficznych środków działania administracji przewidzianych w prawie administracyjnym (W. Jakimowicz).

W doktrynie niemieckiej tradycyjnie ujmowano prawo administracyjne jako dział prawa normujący ustroj administracji państwowej i jej władcze działanie wobec osób postronnych. Za podstawową instytucję tego prawa uznawano akt administracyjny. W klasycznej pozytywistycznej nauce niemieckiej O. Mayer – uznawany obok W. Jellinka za twórcę prawa administracyjnego w Niemczech – przyjmował, że treścią prawa administracyjnego są stosunki prawne, jakie powstają między władzą państwową i jednostkami jako jej podwładnymi należącymi do związku państwowego. W okresie późniejszym, zapoczątkowanym przez E. Forsthoffa, zaczęto uwzględniać – poza typowym, nacechowanym władztwem administracyjnym – ujęciem, eksponującym prawo policyjne i porządkowe (*Polizei- und Ordnungsrechts*), także tę część prawa administracyjnego, która odnosi

się do uregulowań świadczących działań administracji, określanych mianem „pieczy o sprawy bytowe” (*Daseinsvorsorge*). W nowszym piśmiennictwie doktryny niemieckiej prawo administracyjne definiuje się jako ogół norm prawnych pisanych i niepisanych, które w swoisty sposób obowiązują administrację w zakresie działalności administracyjnej, postępowania administracyjnego oraz organizacji administracji (H. Maurer). Jak twierdzą H.P. Bull i V. Mehde, prawo administracyjne może być definiowane jako szczególne prawo organizacji państwa, przy czym dziś już nie jest możliwe przeciwstawianie w tym prawie interesów jednostki jednorodnemu, niepowtarzalnemu „interesowi publicznemu”. Interes ten opiera się pośrednio na prywatnych interesach jednostek. Niektórzy teoretycy niemieccy proponują też określenie prawa administracyjnego jako skonkretyzowanego prawa konstytucyjnego (H.-U. Erichsen, W. Martens).

Prawo administracyjne osobiście rozwijało się w nauce anglosaskiej. W odróżnieniu od doktryny kontynentalnej początkowo przez lata kwestionowano tu byt tego prawa. Jego przeciwnikiem był zwłaszcza A.V. Dicey, dla którego prawo administracyjne było godzącym w *common law* „nieszczęściem” sprowadzonym z kontynentu. W swej pracy *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* z 1885 r. Dicey stwierdził, że w Anglii system prawa administracyjnego i jego zasady są w rzeczywistości nieznanne. Pod koniec życia złagodził jednak nieco swoje negatywne nastawienie do prawa administracyjnego. Reminiscencje jego wcześniejszych poglądów długo jednak były widoczne w angielskiej myśli prawniczej. Późniejsze „zespolenie” reguł *common law* i *equity* oraz, co ważniejsze, rozrost *statute law* przyczyniły się do wzrostu znaczenia prawa administracyjnego. Co więcej, nasilająca się tendencja do reglamentacji ustawowej w sferze *public needs* umniejszała rangę *common law*, przyznając nierzadko priorytet prawu stanowionemu. Coraz wyraźniej też rysowały się konieczne do uwzględnienia różnice między rozstrzyganiem sporów w „zwykłych sprawach prywatnych” i „sporów odmiennej natury”, w których zaangażowane są agencje rządowe. Dostrzeżenie tych faktów zadecydowało nie tylko o zauważeniu potrzeby wyodrębnienia prawa administracyjnego, ale o podjęciu działań w kierunku dalszego jego rozwoju.

Podobnie jak w innych krajach, w piśmiennictwie angielskim nie ma jednolitości poglądów w kwestii pojęcia prawa administracyjnego. Autorem pierwszej angielskiej publikacji poświęconej prawu administracyjnemu, zatytułowanej *English Administrative Law*, jest F.J. Port. Zrezygnował on z próby uściślenia pojęcia prawa administracyjnego, decydując się na ogólniejszy opis jego zakresu przedmiotowego. W pierwszych definicjach prawa administracyjnego postrzegano je jako prawo odnoszące się do administracji, wyznaczające jej organizację, władzę i powinności (W.I. Jennings, J.A. Griffith, H. Street). W późniejszym okresie coraz większą uwagę zwracano na rolę prawa administracyjnego w ograniczaniu samowoli władzy publicznej. Uwzględniając ten aspekt, prawo administracyjne identyfikowano z prawem, które normuje działanie i kontrolę (główny przedmiot prawa administracyjnego) władz administracyjnych (H.W.R. Wade). Istota tego prawa tkwi w kontroli władzy administracyjnej, przede wszystkim w grani-

cach zgodności działania z prawem. Jest to podstawowa i najważniejsza funkcja prawa administracyjnego, przy czym prawo to stosuje się nie tylko po to, by wykluczyć niezgodne z prawem wykonywanie władzy, ale również po to, by wyegzekwować wykonanie zaniedbanych obowiązków prawnych (D.C.M. Yardley).

W doktrynie angielskiej w określeniach i opisie cech prawa administracyjnego wyraźnie eksponowana jest jego specyficzna, instrumentalna funkcja, wyrażająca się w zabezpieczeniu praw jednostki w relacjach z administracją. Równocześnie za najwłaściwszą formułę tego zabezpieczenia uznaje się poddanie administracji przede wszystkim kontroli sądowej, sprawowanej przez sądy powszechne według zasad analogicznych do rozstrzygania sporów między podmiotami prywatnymi. Coraz częściej jednak odnotowywane jest przekazywanie kompetencji orzeczniczych w sprawach spornoadministracyjnych nie sądom powszechnym, ale innym organom o charakterze quasi-sądowym. Niejednokrotnie też pozostawia się samemu zainteresowanemu prawo wyboru organu jurysdykcyjnego.

Zbliżone do proponowanych w piśmiennictwie angielskim definicje prawa administracyjnego spotykamy w doktrynie Stanów Zjednoczonych, gdzie jest ono pojmowane np. jako poddane zróżnicowanej kontroli prawo ograniczeń władzy i działania administracyjnych agencji (E. Gellhorn, R.M. Levin).

4.3. Wybrane definicje prawa administracyjnego w polskiej doktrynie przedwojennej

Polskie prawo administracyjne tego okresu wzorowane było na modelu kontynentalnym, wypracowanym zwłaszcza we francuskiej, austriackiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego. Zagadnienie zdefiniowania prawa administracyjnego zaliczano do najistotniejszych. Już w 1880 r. A. Okolski w *Wykładzie prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim* pisał, że właściwe rozstrzygnięcie tej kwestii decyduje o prawidłowości rozwiązań wielu pojedynczych zagadnień ze sfery tego prawa. W szerokim rozumieniu traktował on prawo administracyjne jako część prawa publicznego, określającego w ogóle wszystkie stosunki w państwie, normującego – w przeciwieństwie do prawa państwowego, zajmującego się państwem w spoczynku (jego budowę, organizację i ustrojem) – państwo w ruchu, czyli jego działalność i wszystkie wynikające stąd stosunki.

W późniejszym czasie – bazując m.in. na dychotomii prawa publicznego i prywatnego – proponowano inne definicje prawa administracyjnego. Prawem tym obejmowano np. ogół wyodrębnionych z prawa publicznego norm prawnych, które specjalnie (dla odróżnienia prawa administracyjnego od sfery prawa prywatnego, karnego i konstytu-

tucyjnego) regulują działalność administracji publicznej, utożsamianej z ogółem władz administracyjnych (T. Hilarowicz).

Na przywołanie zasługuje też oryginalna, bliska nauce anglosaskiej koncepcja zaproponowana przez W.L. Jaworskiego. Podkreślając rangę praw jednostki, uznał on, że prawo administracyjne to „prawo, które reguluje działalność państwa, a którego kontrola należy do jednostki”. W jego trafnym przekonaniu nie można w ogóle mówić o istnieniu prawa administracyjnego, jeśli jednostkę pozbawi się prawa kontroli nad administracją i jej działaniem.

Uwzględniając dynamiczne (administrowanie) oraz statyczne rozumienie administracji (podmioty administracji) i nawiązując do stosunku administracyjnoprawnego, przyjmowano też, że prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publicznoprawnych, jak również stosunki między państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeczeniami (S. Kasznica). Elementy wskazane w tej definicji mniej lub bardziej uwypuklane i modyfikowane – wzbogacone następnie innymi wyznacznikami, np.: swoistością form działania administracji (wyrażającą się m.in. w możliwości zastosowania władztwa administracyjnego), ochroną interesu publicznego czy realizacją wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne – stały się fundamentem do konstruowania późniejszych definicji w polskiej doktrynie prawa administracyjnego.

4.4. Wybrane definicje prawa administracyjnego w polskiej doktrynie powojennej

We wcześniejszym piśmiennictwie okresu powojennego – ze zrozumiałych względów – uwidaczniały się wyraźnie wpływy koncepcji prezentowanych w dwudziestoleciu międzywojennym. Późniejsze proponowane definicje prawa administracyjnego zaczęły odbiegać od tych wzorów. Prawem administracyjnym określano m.in. „dział publicznoprawnego, wewnątrzpaństwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych – względnie, nadto i stanowionych – przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezpośrednią kontrolą zachowania tych granic” (J.S. Langrod), czy też „prawo, które się odnosi do struktury administracji i jej działania w społeczeństwie, w sposób swoisty, tj. tak, że nie odnosi się zarazem do innych sytuacji” (F. Longchamps – w pełnym brzmieniu Longchamps de Bérrier, taką też pisownię nazwiska znajdujemy w dzisiejszych przedrukach wcześniejszych prac tego autora, np. J. Boć, K. Nowacki (red.), *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, na prawach reprintu).

Wskazywano również na dwojakie znaczenie przypisywane prawu administracyjnemu. W ujęciu szerokim (*sensu largo*) prawo to obejmuje wszelkie normy odnoszące się do ustroju, organizacji lub administracji bez względu na to, czy mają one charakter norm prawa publicznego czy prywatnego. Prawo administracyjne rozumiane wąsko (*sensu stricto*) ogranicza się natomiast do norm publicznoprawnych, dostosowanych specjalnie do potrzeb i wymagań administracji, administrowania i swoistości tej płaszczyzny stosunków prawnych (J.S. Langrod). Podobnie wydzielano prawo administracyjne, normujące administrację w sposób specjalny, oraz szerzej rozumiane prawo, normujące administrację państwową i ogarniające swoim zakresem zarówno przepisy prawa administracyjnego, jak i przepisy innych gałęzi prawa, np. cywilnego (F. Longchamps).

Nieco inne, szerokie i wąskie ujęcie prawa administracyjnego proponował E. Iserzon. W pierwszym przypadku prawo administracyjne stanowiło tę gałąź prawa, która zawiera wszelkiego rodzaju normy prawne regulujące stosunki między organami administracji a jednostkami administrowanymi. W drugim, wąskim rozumieniu, prawo to składało się z norm specjalnych, normujących takie same stosunki w sposób szczególny, a mianowicie metodą władczą. Podobne wąskie i szerokie pojmowanie prawa administracyjnego proponowali także inni teoretycy prawa administracyjnego (np. J. Lang).

Problematyka zdefiniowania prawa administracyjnego była wielokrotnie przedmiotem refleksji m.in. J. Starościaka. W swoich licznych publikacjach autor ten z niewielkimi modyfikacjami konsekwentnie przyjmował, że uwzględniając równocześnie element podmiotowy, przedmiotowy i specyfikę form działania, zasadne jest utożsamianie prawa administracyjnego z gałęzią prawa regulującą działalność organów państwa, podejmowaną w celu wykonywania ustalonych prawem zadań organizatorskich w swoich formach działania. J. Starościak twierdził, że trzon prawa administracyjnego stanowią przepisy tworzące podstawę powstania stosunku administracyjnoprawnego. Do kategorii stosunku administracyjnego nawiązywał także M. Jaroszyński, uznawany za pierwszego, który do literatury polskiej wprowadził przedmiotowe kryterium określenia prawa administracyjnego. Według niego prawo administracyjne to „ogół norm prawnych regulujących stosunki wynikające z administracyjnej działalności organów państwowych”.

Na znaczenie stosunku administracyjnoprawnego przy dookreśleniu prawa administracyjnego zwrócili też uwagę inni przedstawiciele doktryny. Przy uwzględnieniu tego wyznacznika prawem administracyjnym może być zespół norm regulujących te właśnie stosunki, przy czym mamy tu do czynienia zarówno ze stosunkami administracyjnoprawnymi zewnętrznymi, zachodzącymi poza sferę organizacyjnej zależności administracyjnoprawnej, jak i ze stosunkami wewnętrznymi, powstającymi właśnie w sferze tej zależności (J. Filipek).

W nauce prawa administracyjnego spotykamy także inne propozycje uściślenia znaczenia przypisywanego terminowi prawo administracyjne. Opowiadając się za opisowym wyznaczeniem tego pojęcia i uwzględniając wnioski nasuwające się po przeprowadzonych rozważaniach o systemie prawa i jego podziałach, zdecydowano się np. na wyróżnienie dwóch części określenia prawa administracyjnego: abstrakcyjnej, dotyczącej regulowanych stosunków, oraz konkretnej, dotyczącej norm prawa obowiązującego. Przy wydzieleniu działu prawa *in abstracto* korzystano z przyjmowanego w literaturze kryterium przedmiotowego, uznając, iż chodzi tu „o prawne uregulowanie stosunków powstających w dziedzinie organizowania praktycznego i bezpośredniego wykonywania zadań państwa”. Przy wydzieleniu działu prawa jako zbioru norm prawa obowiązującego posłużono się dwoma kolejnymi kryteriami: władztwem i szczególnymi formami działania (J. Borkowski).

Problematyka pojęcia prawa administracyjnego była również rozważana przez J. Łętowskiego. Zastrzegając, że może to być jedynie próba przybliżonego określenia, autor ten przyjmuje, że jest to prawo regulujące, po pierwsze, realizację procesów administrowania w państwie, po drugie, system instytucji, które te procesy realizują i po trzecie, przede wszystkim władcze elementy realizowania tych procesów.

Z kolei Z. Leoński, opierając się na kryterium przedmiotowym, podmiotowym i władztwa, identyfikuje prawo administracyjne z dyscypliną prawa regulującą działalność, formy realizacji i struktury organizacyjne administracji państwowej, której swoistą cechą jest realizacja funkcji państwa przez zarządzanie społeczeństwem na podstawie przepisów prawa przez specjalnie w tym celu powołane podmioty (organy) z możliwością użycia przymusu państwowego.

Ciekawe, odwołujące się do przywoływanego we wcześniejszym piśmiennictwie dobra wspólnego ogólne ujęcie prawa administracyjnego zaproponował Z. Cieślak. Utożsamia on prawo administracyjne z uporządkowanym zbiorem norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne.

W definicji tej zwrócono – nie po raz pierwszy – trafnie uwagę na wymiar aksjologiczny prawa administracyjnego. Poza wartością autoteliczną (samą w sobie) prawo to musi być nośnikiem innych, chronionych i wyrażanych przez nie wartości. Miarą prawa administracyjnego jest to, jakim wartościom ono służy. F. Longchamps uważał, że każdy, kto podejmuje problem badania prawa, powinien pytać, jaką wartość badany system spełnia i jak ją spełnia. Do wartości prawa odwoływał się też wielokrotnie M. Zdyb. W przekonaniu W. Łączkowskiego o charakterze prawa, w tym prawa administracyjnego w jego sensie materialnym (o jego istotnej treści pozwalającej stwierdzić, jakie dobra podlegają ochronie, a jakie są jej pozbawione), nie decydują jakieś abstrakcyjne i neutralne wartości, ale przyjęta przez prawodawcę aksjologia. Na potrzebę uwzględ-

niania aksjologicznego wymiaru prawa administracyjnego wskazuje już preambuła obowiązującej Konstytucji RP. Dostrzega to m.in. S. Fundowicz, nadający szczególne znaczenie wartościom w porządku prawnym. Do kwestii aksjologii prawa administracyjnego nawiązywał wielokrotnie J. Zimmermann, zaznaczając, że z jednej strony jest ona wycinkiem aksjologii całego prawa, a z drugiej strony prawo administracyjne ma swoją aksjologię, która dotyczy jego istoty i leży u podstaw jego wyodrębnienia. Z założenia prawo ma służyć dobru, słuszności i sprawiedliwości. Podstawową wartością dla prawa powinien być człowiek i jego dobro, brane pod uwagę przy zachowaniu harmonii z dobrem tworzonych przez ludzi wspólnot. Celnie przyjmuje J. Zimmermann, że „prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia [...] Nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim”.

Odminną definicję prawa administracyjnego, pojmowanego jednak w sposób szczególny, bowiem traktowanego jako przedmiot wykładni sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułował J.P. Tarno. Przy tym założeniu prawo administracyjne obejmuje obok przepisów tradycyjnie zaliczanych do prawa administracyjnego także przepisy innych gałęzi prawa. Przede wszystkim są to przepisy stanowiące podstawę do podjęcia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej oraz przepisy określające granice stosowania norm prawa administracyjnego lub zawierające kryteria niezbędne do dokonania wykładni przepisów administracyjnych.

Jeszcze inną, odbiegającą od wyżej przedstawionych koncepcję wyznaczenia pojęcia prawa administracyjnego wysunął W. Dawidowicz. W jego przekonaniu teoretyczna odrębność ustrojowego prawa administracyjnego pociąga za sobą konieczność ujęcia go w oddzielną dyscyplinę prawa. W efekcie prawo administracyjne może mieścić w sobie tylko przepisy o charakterze materialnym, ewentualnie dodatkowo przepisy proceduralne oraz przepisy zaliczane do tzw. prawa administracyjnego stosunków gospodarczych. Zmierzając do uzyskania teoretycznej jednolitości prawa administracyjnego, do prawa tego włączono te wszystkie przepisy, które stanowią materialną podstawę dla jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych. Podobne stanowisko zajmuje W. Dawidowicz w swoich późniejszych opracowaniach. W jednej z ostatnich swoich prac autor ten definiował prawo administracyjne jako powszechnie obowiązujące prawo materialne, które dla obywateli oraz ich organizacji stanowi podstawę do występowania wobec organów administracji publicznej z żądaniami opartymi na tym prawie, a jednocześnie nadaje tym organom kompetencje do jednostronnego regulowania stosunków społecznych, m.in. przez wydawanie decyzji.

Przedstawione wybrane definicje prawa administracyjnego potwierdzają ich zróżnicowanie. Wynika to m.in. ze złożonego charakteru i dynamiki prawa administracyjnego, które choć tak samo nazywane, nie było, nie jest i zapewne nie będzie takie samo. O jego

kształcie decyduje wiele czynników (prawnych i pozaprawnych; wewnątrz krajowych i zewnętrznych). Jego obraz zależy od licznych uwarunkowań, zwłaszcza: historycznych, społecznych, ekonomicznych i politycznych. Zakres i treść prawa administracyjnego wyznaczane są obowiązującym systemem prawa i akceptowanymi w nim wartościami, ustrojem i formą państwa. Inne było polskie prawo administracyjne w okresie zaborów, w czasach dominacji i presji Związku Radzieckiego, inne w wolnym państwie. Prawo administracyjne nie działa w próżni. Jest ono uwikłane w otaczającą je rzeczywistość, której wieloaspektowe poznanie jest niezbędnym warunkiem jego racjonalnego tworzenia. Płynność i stałe przeistaczanie się prawa administracyjnego decydują automatycznie o modyfikacji nadawanych mu cech. Nie deprecjonuje to jednak znaczenia, jakie należy przypisać próbom dookreślenia prawa administracyjnego. Podobnie jednak jak w odniesieniu do większości terminów teoretyczno-prawnych trzeba uznać, że proponowane w doktrynie definicje prawa administracyjnego mają charakter względny, relatywizowany do czasu, miejsca i okoliczności, w jakich są formułowane. W taki właśnie sposób potraktowane powinny być zaprezentowane wyżej uściślenia prawa administracyjnego, stanowiące jedynie niewielki odcinek na drodze nieustającego poszukiwania tego, co będziemy nazywać prawem administracyjnym. Tak też należy traktować proponowaną niżej definicję prawa administracyjnego.

Można umownie przyjąć, że prawo administracyjne to taka gałąź prawa nieobjęta zakresem innych gałęzi prawa, która, służąc urzeczywistnianiu prawa do dobrej administracji, wyznacza:

- 1) tworzenie, strukturę organizacyjną, zasady, zakres i formy działania organów administracji publicznej, a także innych podmiotów administrujących, wykonujących (dla dobra wspólnego – zharmonizowanego i sprawiedliwie wyważonego z innymi prawnie chronionymi dobrami jednostkowymi i grupowymi) zadania z zakresu administracji publicznej;
- 2) relacje zachodzące między wskazanymi wyżej podmiotami;
- 3) prawa i obowiązki podmiotów administrowanych przez podmioty administrujące.

Można też uznać, że prawo administracyjne to ta gałąź prawa, która, sama będąc wartością i służąc innym wartościom, w największej mierze sprzyja urzeczywistnianiu prawa do dobrej administracji, dbającej o bezpieczeństwo i dobrobyt administrowanej wspólnoty i członków jej społeczności przez m.in. sterowanie procesami społecznymi, przy poszanowaniu praw i wolności jednostek – dla ich dobra, godzonego sprawiedliwie z dobrem wspólnym.

5. Europeizacja prawa administracyjnego

Europeizacja prawa administracyjnego wiąże się ściśle z pojęciem prawa europejskiego, skupiającego kilka porządków prawnych. W wąskim rozumieniu jest to prawo Unii Europejskiej. W szerokim ujęciu prawo europejskie obejmuje unormowania prawne będące rezultatem działalności również innych poza unijnymi organizacji zajmujących się – w zakresie realizacji zróżnicowanych celów – współpracą w Europie, np. unormowania Rady Europy, której aktywność opiera się na idei wspólnoty aksjologicznej, pozwalającej na uznanie wspólnych zasad państwa prawnego i socjalnego ponad istotnymi różnicami w dziedzinie polityki i gospodarki (M. Herdegen).

Pojęcie europeizacji prawa administracyjnego pojawiło się wraz z nasilającymi się procesami integracyjnymi (początkowo głównie w sferze współpracy gospodarczej, później także w innych obszarach) oraz traktowaniem praw człowieka jako instytucji ponadnarodowej, a tym samym z odchodzeniem od pojmowania krajowych systemów prawa jako wyizolowanej, niezależnej kategorii. W piśmiennictwie prawniczym spotykamy różniące się poglądy wskazujące na istotę tego procesu. W rozumieniu *sensu largo* jest on zazwyczaj traktowany jako dochodzenie do uniwersalizacji akceptowanych wartości ujmowanych prawem administracyjnym. W wąskim ujęciu proces ten odnoszony jest do przeobrażeń prawa administracyjnego implikowanych zobowiązaniami Polski, wynikłymi przede wszystkim z: członkostwa w Radzie Europy, ratyfikowania europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej (zob. w szczególności Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony sporządzony w Brukseli dnia 16.12.1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.), a obecnie członkostwa Polski w Unii (Traktat podpisany w Atenach w dniu 16.04.2003 r. [...] dotyczący przystąpienia [...] Rzeczypospolitej Polskiej [...] do Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm., wraz z oświadczeniem rządowym, Dz.U. Nr 90, poz. 865).

Europeizacja krajowego prawa administracyjnego odróżniana jest od europejskiego prawa administracyjnego. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, gdy prawo europejskie (wykreowane zwłaszcza w systemie unijnym i Rady Europy) wpływa na kształtowanie rodzimego prawa administracyjnego tworzonego i obowiązującego w narodowych porządkach prawa poszczególnych państw. W przypadku europejskiego prawa administracyjnego wchodzi w rachubę wspólne prawo administracyjne o określonym europejskim zasięgu obowiązywania, adresowane do podmiotów usytuowanych w poszczególnych państwach lub ulokowanych na poziomie ponadkrajowym. Pojęciu „europejskie prawo administracyjne” przypisywane są niejednakowe znaczenia. Na przykład G. Krawiec proponuje, by objąć nim prawo składające się ze wspólnych zasad, respektowanych przez państwa członkowskie, których źródłem jest prawo działających

w Europie organizacji, ale także zbiór wspólnych wartości wywodzących się z tradycji europejskiej. Węższym od pojęcia europejskiego prawa administracyjnego jest pojęcie unijnego prawa administracyjnego. Piszząc o wspólnotowym prawie administracyjnym, S. Biernat przyjął, że normy jego stanowią bezpośrednie podstawy prawne do prowadzenia działalności administracyjnej, w tym do wydawania decyzji administracyjnych przez organy Wspólnoty Europejskiej albo przez organy państw członkowskich. Definicję szerzej ujmowanego administracyjnego prawa międzynarodowego zaproponował J. Boć, zdaniem którego jest to „taki fragment porządku prawnego, o tym samym przedmiocie regulacji z prawa administracyjnego, który obowiązuje jednocześnie wszystkie właściwe podmioty w co najmniej dwóch krajach w sposób bezpośredni i trwały, i który na tych samych zasadach w obrębie jego zakresu stosowania wywołuje odpowiedzialność i egzekucję realizowaną tak samo przez organy osobne i wspólne”. O prawie administracyjnym międzynarodowym i o odrębnie postrzeganym prawie administracyjnym Unii Europejskiej pisał też m.in. J. Zimmermann.

Nie ulega wątpliwości, że w dzisiejszych realiach prawo administracyjne nie jest i nie może być jedynie rezultatem działań krajowego legislatora. W znacznej mierze jest ono stanowione przez legitymowane do tego podmioty ponadpaństwowe, przy mniejszym bądź większym udziale strony polskiej. Proces europeizacji prawa administracyjnego wywołuje doniosłe skutki w wielu sferach, w tym zwłaszcza tworzenia, mocy wiążącej, stosowania i wykładni prawa. Normy prawa europejskiego, ze względu na bogactwo ich form i charakteru, mogą wiązać bezwzględnie albo względnie; bezpośrednio albo pośrednio. Ich adresatami mogą być państwa, instytucje, osoby fizyczne czy inne podmioty. Mogą mieć one charakter generalny i abstrakcyjny, a ponadto indywidualny i konkretny. Wśród zróżnicowanych aktów prawa europejskiego można wskazać na akty będące integralnym elementem obowiązującego w Polsce systemu prawa przez obligatoryjne, bezpośrednio traktowanie ich za składnik tego systemu (np. ratyfikowane umowy międzynarodowe czy charakteryzujące się swoistymi cechami: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej czy Traktat o Unii Europejskiej). Obowiązek włączenia do krajowego porządku prawnego dotyczy też rozporządzeń Unii Europejskiej, co wynika z ich bezpośredniej mocy wiążącej. Może to nastąpić przez ich bezpośrednie stosowanie, ale także przez wdrożenie ich norm do powszechnie obowiązujących aktów prawa krajowego.

Europeizacja uwidaczniająca się w tworzeniu krajowego prawa administracyjnego może też następować przez stanowienie – według wewnątrzpaństwowych reguł – prawa odpowiadającego normom prawa europejskiego. W tym przypadku włączenie normy prawa europejskiego do krajowego porządku prawnego może być dobrowolne. Wynika ono wtedy jedynie z faktu zaaprobowania przez krajowego prawodawcę danej normy europejskiej (jeśli nie istnieje obowiązek jej implementacji). Wdrożenie normy europejskiej może być również wypełnieniem przez państwo powinności transponowania danej normy do krajowego porządku prawnego (w prawie unijnym państwa członkowskie

zobowiązane są w szczególności do właściwej i terminowej implementacji dyrektyw zaliczanych do pochodnego prawa Unii Europejskiej).

Dobłą ilustracją może być tu ustawa z 20.04.2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 96, poz. 959). Konieczność finalizacji procesu dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego (w związku z traktatem akcesyjnym) spowodowała, że ustawodawca uwzględnił w wyżej wymienionym akcie około 100 ustaw, w tym w znacznej mierze z przepisami zaliczanymi do prawa administracyjnego, które zostały „zmodyfikowane” m.in. wyszczególnionymi w tej ustawie dziesiątkami dyrektyw (niektóre wielokrotnie zmieniane) oraz odwołaniem się do licznych rozporządzeń. Na przykład nieobowiązującą już ustawą z 11.05.2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 63, poz. 634) – wdrożono aż 147 dyrektyw, ustawodawca przywołuje w niej dodatkowo unormowania czterech rozporządzeń wspólnotowych. Wiele unormowań unijnych uwzględniono także m.in. w obszernej ustawie z 24.08.2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 176, poz. 1238). Na bieżąco też mnóstwo przepisów – w zakresie swej regulacji – wdraża wymienione w nich dyrektywy lub wykonuje przywołane, konkretnie wskazane rozporządzenia unijne. Niekiedy spotykamy się z sytuacją, w której prawodawca polski w danym akcie prawnym (niezależnie od generalnego, konstytucyjnego wymogu związania Polski prawem europejskim, tworzącym wraz z prawem stanowionym przez podmioty krajowe wspólny, „multicentryczny” system) odwołuje się do zbiorczo określonych przepisów prawa Unii Europejskiej. Uczyńono tak np. w ustawie z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.), w ustawie z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2023 r. poz. 1516 ze zm.) oraz w ustawie z 30.03.2001 r. o rolniczych badaniach rynkowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1160).

Bezpośrednie odesłanie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawarte jest w ustawie z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1504).

Oddziaływanie prawa europejskiego na prawo krajowe ma – według ujęcia doktrynalnego, pozbawionego zabarwienia wartościującego (choć wartościowe oddziaływanie jest też znaczące) – charakter negatywny lub pozytywny. S. Biernat, koncentrując się na prawie wspólnotowym, przyjął, że wpływ prawa wspólnotowego o charakterze negatywnym na prawo krajowe przejawia się w tym, że z norm prawa wspólnotowego wynikają zakazy dla prawodawców państw członkowskich dotyczące tworzenia lub utrzymania w mocy norm prawa krajowego, które byłyby (lub są) niezgodne z prawem wspólnotowym. Wpływ prawa wspólnotowego o charakterze pozytywnym wyraża się w tym, że państwa członkowskie obowiązane są do wprowadzenia do swoich porządków prawnych nowych

rozwiązań, które mają na celu zharmonizowanie prawa poszczególnych państw i służyć realizacji celów wspólnotowych.

Dostosowanie polskiego prawa administracyjnego do wymogów niezwykle obszernego, zróżnicowanego i dynamicznego prawa europejskiego, w tym zwłaszcza prawa unijnego, wymagało i wymaga nadal szeroko zakrojonych działań podejmowanych przez wyspecjalizowane podmioty. Konieczność sprostania tej powinności nie wynika jedynie z faktu akceptacji prawa unijnego przez członkostwo w Unii. Na straży jego przestrzegania stoją instytucje unijne, w tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który zapewnia poszanowanie prawa unijnego, w szczególności w jego stosowaniu i dokonywaniu wykładni. Dysponuje on całym arsenałem środków służących pełnionej przez niego funkcji gwaranta ochrony tego prawa.

Mając na względzie podejmowane wcześniej starania związane z integracją Polski z Unią Europejską oraz zachowanie spójności naszego prawa ze standardami europejskimi, ustawą z 8.08.1996 r. powołano Komitet Integracji Europejskiej (Dz.U. Nr 106, poz. 494 ze zm.). Był to naczelny organ administracji rządowej m.in. do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich. Wśród jego zadań mieściło się inicjowanie, koordynowanie i ocena przebiegu prac dostosowawczych.

Komitet Integracji Europejskiej został zniesiony na mocy przepisów ustawy z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 562). Od 1.01.2010 r. w prawa i obowiązki Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej i Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej wstąpił minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Powołaną ustawą utworzono nowy dział administracji rządowej – członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Niezależnie od tego w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych działa m.in. Departament Polityki Europejskiej i Departament Prawno-Traktatowy (zob. zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z 21.06.2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych, M.P. z 2023 r. poz. 498 ze zm.).

Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich określa zasady współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w ramach utworzonego przez nią Komitetu. W skład tego Komitetu wchodzi: Przewodniczący – minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu do spraw europejskich w urzędzie obsługującym tego ministra oraz określeni ustawowo członkowie. Pracą Komitetu kieruje jego Przewodniczący. Prezes Rady Ministrów przewodniczy posiedzeniom Komitetu, ilekroć bierze w nich udział. W takim przypadku Przewodniczący Komitetu uczestniczy

w posiedzeniu jako członek. W każdym czasie w pracach Komitetu może brać udział minister. Jeśli minister bierze udział w posiedzeniu Komitetu, przewodniczy on jego obradom, chyba że obradom przewodniczy Prezes Rady Ministrów. W posiedzeniach Komitetu mogą uczestniczyć, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, zaproszeni przez Przewodniczącego Komitetu przedstawiciele organów administracji rządowej oraz inne zaproszone przez niego osoby. Rozstrzygnięcia Komitetu zapadają w drodze uzgodnienia. Obsługę Komitetu zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Przepisy ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich stanowią, że Rada Ministrów może upoważnić Komitet do rozpatrywania i rozstrzygania w zakresie m.in.:

- stanowisk dotyczących dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej;
- informowania społeczeństwa o procesach integracji europejskiej i członkostwie Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;
- projektów inicjatyw i stanowisk w sprawach związanych z funkcjonowaniem i polityką Unii Europejskiej;
- dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawa;
- współpracy Rady Ministrów z Prezydentem RP oraz z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, określonych w odrębnych przepisach.

Rada Ministrów może też upoważnić Komitet m.in. do uzgadniania projektów dokumentów rządowych zawierających: stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektów umów międzynarodowych ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Unię Europejską lub określających zasady ich działania, stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiane w Radzie Europejskiej, skargi kierowane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej do organów sądowych Unii Europejskiej oraz strategię działania Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej.

Zgodnie z ustawą z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.) przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Legislacyjna. Jej organizację i tryb jej działania określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 26.08.2022 r. (Dz.U. poz. 1818 ze zm.). Rada Legislacyjna jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa. Swoje zadania wykonuje m.in. przez opiniowanie projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją RP, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa. Rada ta formułuje też wnioski lub opinie dotyczące metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem ustawy zasadniczej oraz metod i sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej. Zadania Rady mogą być wykonywane z jej inicjatywy lub na wniosek Prezesa Rady Ministrów,

przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarza Rady Ministrów. Obsługę prac Rady i jej zespołów zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Przy Prezesie Rady Ministrów działa także Rządowe Centrum Legislacji. Jest to państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów. Centrum zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej. Obsługa prawna Rady Ministrów dokonywana przez Centrum odbywa się przez wskazane w ustawie o RM działania (zob. art. 14c ustawy o RM).

Przygotowania i włączenie Polski do grupy państw członkowskich Unii Europejskiej oraz związane z tym uprawnienia i powinności organów naszego państwa zadecydowały też o uchwaleniu 11.03.2004 r. – dziś już nieobowiązującej – ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 52, poz. 515 ze zm.). Uchylając ją ustawa z 8.10.2010 r. o tym samym tytule (Dz.U. Nr 213, poz. 1395), zmienioną ustawą nowelizującą z 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1914) na „o współpracy Rady Ministrów z prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, nakłada na Radę Ministrów szczegółowo określony obowiązek współpracy z Prezydentem RP, Sejmem i Senatem w sprawach łączących się z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie: stanowienia prawa Unii Europejskiej, wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej, wyłaniania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

Członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej spowodowało, że w polskim porządku prawnym dokonały się zasadnicze przeobrażenia. Rozrosły się i jeszcze bardziej zróżnicowały w swej postaci akty prawne, zmodyfikowano ich treść, pojawiły się nowe instytucje, procedury i pojęcia prawne (np. notyfikacja będąca warunkiem skuteczności niektórych dyrektyw i decyzji organów unijnych czy procedura wzajemnego uznawania o dopuszczeniu produktu leczniczego do obrotu). Zmienił się kształt systemu prawnego, w tym hierarchia jego źródeł. Łączy się to ściśle z fundamentalnymi zasadami prawa Unii Europejskiej, to jest zasadą bezpośredniego skutku prawa unijnego oraz zasadą nadrzędności (pierwszeństwa, supremacji) tego prawa nad prawem krajowym (z zachowaniem prymatu Konstytucji RP), połączoną z zasadą prounijnej wykładni prawa krajowego (o tej ostatniej zasadzie zob. rozdział V pkt 6).

Pomijając spory dotyczące kwestii obowiązywania czy stosowania prawa, można uznać, że pierwsza z wymienionych zasad – bezpośredniego skutku prawa unijnego – wyraża się w tym, że bezpośrednio skuteczne normy prawa unijnego – jasne, precyzyjne i bez-

warunkowe, to jest będące wystarczającą podstawą rozstrzygnięcia „spraw unijnych”, stanowiąc źródło praw i obowiązków jednostek, muszą być stosowane przez organy państw członkowskich. W doktrynie wskazuje się, że bezpośrednia skuteczność może odnosić się do relacji jednostka – jednostka (skutek horyzontalny) lub jednostka – państwo (skutek wertykalny) (K. Wandowicz). Przyjęcie zasady nadrzędności prawa unijnego oznacza, że bezpośrednio skuteczne normy tego prawa mają pierwszeństwo przed normami prawa krajowego. Zachowanie tego prymatu wymaga, by organy państw członkowskich nie stosowały norm krajowych, wówczas gdy są one sprzeczne z wyżej wymienionymi normami prawa Unii Europejskiej. Zasada ta wyraża się również w zobowiązaniu państwa członkowskiego, by zapewniło ono ochronę przestrzegania bezpośrednio skutecznych norm prawa unijnego.

Zasada prymatu prawa Unii Europejskiej i zasada bezpośredniego skutku mają pierwszorzędne znaczenie w procesie stosowania i wykładni tego prawa przez organy państw członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza obowiązku bezpośredniego stosowania prawa unijnego (stosowanie zdecentralizowane) przez krajowe sądy i organy administracyjne. Organy te są bowiem obowiązane dokonać oceny, czy dany przepis prawa unijnego spełnia przesłanki bezpośredniej skuteczności, a zatem czy jest wystarczająco jasny i precyzyjny oraz bezwarunkowy, a następnie – w jakich pozostaje relacjach z przepisami prawa krajowego, które mogą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (A. Wróbel). Bezpośrednie stosowanie prawa unijnego nie może doprowadzać do jego nadużywania. Trybunał Sprawiedliwości wskazywał, że prawo wspólnotowe nie może być powoływane w celach nadużycia czy oszustwa. W konsekwencji prawo to nie wyklucza stosowania przez sądy krajowe przepisu prawa krajowego w celu stwierdzenia, czy uprawnienie wynikające z przepisu prawa wspólnotowego jest nadużywane. Jednakże stosowanie takiego przepisu krajowego nie może wpływać na pełną skuteczność i jednolite stosowanie prawa wspólnotowego w państwach członkowskich (wyrok TS z 23.03.2000 r. w sprawie C-373/97, *Dionisios Diamantis v. Elliniko Dimosio i Organismos Ikononikis Epikhiriseon AE* (OAE), EU:C:2000:150).

Skutki trwającej europeizacji prawa administracyjnego widoczne są we wszystkich segmentach prawa administracyjnego. W prawie ustrojowym i proceduralnym (mimo autonomii procesowej państw członkowskich Unii Europejskiej, zdarza się, że prawo unijne narzuca w pewnych sprawach szczególnego rodzaju procedury) odnoszą się one do pozycji, organizacji, zadań i trybu postępowania centralnych i terenowych organów administracji, w tym samorządu terytorialnego (lokalnego i regionalnego). Znaczące miejsce w procesie europeizacji polskiego prawa administracyjnego należy przypisać ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.). Zdaniem I. Lipowicz proces europeizacji przejawiający się w przejmowaniu pojęć, konstrukcji i norm prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) dotyczy w szczególności organizacji administracji, źródeł prawa administracyjnego, związania administracji prawem oraz

sądowej kontroli administracji (w związku z możliwością skargi do Trybunału Sprawiedliwości). Przywołując opinie innych autorów, I. Lipowicz wskazała też na trojaki konsekwencje europeizacji prawa administracyjnego: znaczące unowocześnienie wielu instytucji prawnych, wymuszenie pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację oraz ogólną poprawę i ujednolicenie statusu obywatela wobec administracji.

Sprostanie wymaganiom prawa europejskiego, przede wszystkim prawa Unii Europejskiej, obarcza głównie administrację, w tym w znacznej mierze samorząd terytorialny. W doktrynie wyodrębnia się cztery główne kwestie, w których najdobitniej wyraża się proces dostosowawczy odnoszony do administracji publicznej. Obejmują one: struktury administracji publicznej; „zdolności administracji publicznej” do przejęcia zobowiązań wynikających z członkostwa (zdolności stosowania prawa oraz skutecznego działania); tworzenie korpusu służby cywilnej i kadr pracowniczych; prawo do dobrej administracji (T. Rabska).

W zakresie struktur organizacyjnych prawo unijne nie narzuca w zasadzie (niekiedy wymaga się, by pewne zadania były wykonywane przez organy o określonej pozycji) swoich rozwiązań, ważne jest jednak, by funkcjonujące w państwie członkowskim struktury były efektywne i realizowały zadania i zobowiązania unijne. Osiągnięcie wymaganej zdolności administracji w tym obszarze uznawane jest za jeden z najistotniejszych, a zarazem najtrudniejszych celów. Uzyskaniu niezbędnych umiejętności służą m.in. szkolenia w zakresie znajomości prawa Unii Europejskiej. Obowiązek odbycia takich szkoleń przewidują wprost niektóre przepisy prawa. Na poprawę tej zdolności powinny wpływać właściwe unormowania odnoszące się do predyspozycji i kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych, urzędników korpusu służby cywilnej oraz pracowników urzędów państwowych.

Doceniając doniosłość procesu stosowania prawa unijnego, Prezes Rady Ministrów wydał ogłoszenie z 11.05.2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej (M.P. Nr 20, poz. 359).

Proces europeizacji prawa wpłynął też znacząco na postrzeganie roli administracji i prawa do dobrej administracji. Na uwagę zasługuje tu m.in. Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, określany też jako Europejski Kodeks Dobrej Administracji, uchwalony 6.09.2001 r. przez Parlament Europejski. Nie przeceniając znaczenia tego aktu – w znacznej mierze współbrzmiącego z polskimi unormowaniami prawnymi, niekiedy uboższego, a w części wzbogacającego nasze prawne regulacje – wpływa on bez wątpienia na rozpowszechnienie i podniesienie rangi coraz bardziej eksponowanego prawa do dobrej administracji. Prawo to wynika (pośrednio lub bezpośrednio) także z innych aktów prawa europejskiego, w tym z aktów bezwzględnie wiążących (prawo do dobrej administracji wyrażono wprost w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; szerzej o Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej zob. m.in. w dalszej części tego

rozdziału). Godne zauważenia są też europejskie standardy administracyjne zawarte w coraz bardziej rozprzestrzeniającym się tzw. *soft law*, mieszczącym w sobie także dokumenty Rady Europy (rezolucje i rekomendacje). Formułują one pewne minima dobrej i skutecznej administracji wyznaczone katalogiem zasad, w tym: elastyczności, efektywności, poszanowania maksimum słuszności, jawności działania, prawa do sądu i odpowiedzialności administrujących. Standardy te dotyczą m.in. ochrony jednostki przed aktami administracyjnymi, dyskrejonalnych kompetencji administracji, dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne, odpowiedzialności publicznej, postępowania administracyjnego interesującego wielką grupę osób, sankcji administracyjnych. Biorąc pod uwagę wcześniejsze liczne rekomendacje i rezolucje Rady Europy (także unijny Europejski Kodeks Dobrej Administracji), Komitet Ministrów Rady Europy wydał 20.06.2007 r. Rekomendację Rec (2007)7 – Prawo do dobrej administracji (*Right to Good Administration*). Nawiązując do kilku wcześniejszych rekomendacji Komitetu Ministrów i odwołując się do licznych ugruntowanych standardów dobrej administracji w załączniku – Kodeksie dobrej administracji – wskazano jego zakres i wydzielono trzy sekcje. Pierwsza z nich obejmuje zasady dobrej administracji (praworządności, równości, bezstronności, proporcjonalności, pewności prawnej, podejmowania działań w rozsądnym czasie, partycypacji i poszanowania prywatności), druga sekcja uwzględnia zasady odnoszące się do decyzji administracyjnych, natomiast trzecia sekcja dotyczy odwołań od decyzji, kontroli sądowej nad decyzjami oraz odpowiedzialności osób publicznych, w tym w postaci odszkodowań za szkody poniesione z tytułu bezprawnych decyzji bądź niedbalstwa ze strony administracji lub jej urzędników (pracowników).

Konsekwencje europeizacji widoczne są najbardziej w sferze prawa materialnego. Znajdują one odzwierciedlenie w wielu unormowaniach prawnych regulujących materię poddaną prawu unijnemu (np. swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału; rolnictwo; przemysł, w tym jądrowy; rozwój technologiczny; transport; współpraca celna; polityka społeczna; edukacja; zdrowie publiczne; kultura; ochrona środowiska). Europeizacja łączona z uniwersalnymi wartościami znajduje też wyraz w normach ujmujących jednostkę w centrum ich zainteresowania (w tym zakresie poza regulacjami europejskimi istotne znaczenie mają także równoległe unormowania o charakterze globalnym). Przyznanie priorytetu jednostce (tu: człowiekowi) i jej prawom dostrzegalne jest od lat, co potwierdza choćby powoływana wcześniej europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (wraz z protokołami dodatkowymi) i orzecznictwo ETPC. Doniosłą rolę należy też przypisać wielu sformułowanym przez Radę Europy standardom ujmowanym w jej rekomendacjach i rezolucjach, np. liczne standardy bioetyczne.

Ranga jednostki i jej praw coraz wyraźniej eksponowana jest w unormowaniach Unii Europejskiej. Jednym z celów, jakie stawia sobie Unia, jest umacnianie ochrony praw i interesów obywateli jej państw członkowskich m.in. przez ustanowienie obywatelstwa

Unii. Ochrona prawna jednostki, w tym ochrona jej praw podmiotowych, jest obecnie jednym z fundamentów prawa unijnego.

O wzrastającym zainteresowaniu jednostką i jej prawami świadczy proklamowana początkowo na konferencji w Nicei 7.12.2000 r. Karta praw podstawowych. Nie miała ona charakteru prawa wiążącego (toczyły się dyskusje, czy nadać jej moc wiążącą przez włączenie jej norm do konstytucji europejskiej, czy też przez przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), ale z pewnością już wówczas służyła ona respektowaniu tych praw. Jak stwierdził w jednym z wyroków TK: „Mimo że Karta działa tylko jako zbiór zasad o nienormatywnym charakterze, jest ona odwzorowaniem współczesnych tendencji w zakresie oceny odpowiedzialności władzy publicznej” (wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003/7, poz. 76).

Po fiasku ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 2004 r. kwestia rangi i treści tej Karty pojawiała się przy opracowywaniu „zdekonstytucjonalizowanego” Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569). Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (z dostosowaniami i zmianami) została ponownie uroczystie proklamowana 12.12.2007 r. Jej obowiązywanie połączono z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony i nadano jej taką samą wartość jak traktatom. W preambule obowiązującej obecnie Karty (tekst skonsolid.: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389), tak jak w Karcie z 2000 r., usytuowano jednostkę (*individual*) w sercu (centrum) działania Unii (*heart of its activities*). Potwierdzono zarazem – przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości – prawa jednostek wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, kart społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa TS i ETPC. W myśl art. 52 ust. 3 Karty, w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same, jak praw ustanowionych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii zapewniało szerszą ochronę (można więcej, ale nie mniej). Na związek i poszanowanie wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich Unii wskazuje z kolei art. 52 ust. 4 Karty, stanowiący, że w zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. Kartę nieprzypadkowo zainaugurowano od potwierdzenia nienaruszalności godności człowieka i zagwarantowania jej poszanowania i ochrony (art. 1). W dalszych jej unormowaniach – na zasadzie m.in. równości wszystkich wobec prawa – uwzględniono bogaty katalog praw i wolności, w tym prawo do: życia, integralności, bezpieczeństwa osobistego, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ochrony danych osobowych, prawo do dobrej administracji

i liczne prawa obywatelskie oraz wolności: myśli, sumienia i religii, wypowiedzi i informacji, zgromadzania się i stowarzyszania. Wprawdzie Polska, podobnie, jak wcześniej Zjednoczone Królestwo, uzyskała swoją pozycję w stosunku do Karty praw podstawowych, której ramy prawne określa, będący częścią traktatu reformującego, Protokół nr 7 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, to jednak, mając na względzie ochronę praw podstawowych, wynikłą z innych wiążących Polskę traktatów i przyjmowanych zasad ogólnych prawa, można uznać, że protokół ten nie musi wywołać istotniejszych skutków praktycznych.

Obecnie dostrzega się swoją konkurencję, ale i współdziałanie między systemami ochrony praw człowieka wyznaczonymi aktywnością Rady Europy (czołowego w Europie promotora idei praw człowieka) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz działaniami organów i instytucji Unii Europejskiej, w tym Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu w zakresie praw podstawowych (kategoria praw podstawowych jest bliska, ale nie tożsama z kategorią praw człowieka). Ciekawego przykładu takich działań dostarcza jedno z bardziej spektakularnych i kontrowersyjnych odkryć – klonowanie komórek i tkanek. Zakaz klonowania istoty ludzkiej sformułowano w Protokole dodatkowym z 1998 r. do Europejskiej Konwencji Bioetycznej, gdzie zakazano wszelkiej interwencji zmierzającej do stworzenia istoty ludzkiej identycznej genetycznie z drugą – żyjącą bądź zmarłą – istotą ludzką. Klonowania dotyczy też np. dyrektywa 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.07.1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych (Dz.Urz. WE L 213, s. 13). W Karcie praw podstawowych zamieszczono zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich, co oczywiście nie oznacza zakazu absolutnego.

Europeizacja polskiego prawa administracyjnego znajduje również odzwierciedlenie w poddaniu się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i uznaniu dorobku jego orzecznictwa (*hard law in action*). Wyrazem tego mogą być chociażby rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego (zob. np. postanowienie SN z 11.01.1995 r., III ARN 75/94, OSNAPiUS 1995/9, poz. 106 oraz wyrok SN z 13.11.1996 r., III RN 28/96, OSNAPiUS 1997/11, poz. 185). Ogromny wpływ na kształt, stosowanie i wykładnię prawa odgrywa po uzyskaniu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

„Stwierdzenie przez Trybunał, iż dane państwo członkowskie nie wypełniło obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego oznacza, po pierwsze automatyczny zakaz stosowania przepisów krajowych, niezgodnych z prawem wspólnotowym przez organy sądowe i administracyjne tego państwa członkowskiego i, po drugie, konieczność podjęcia przez te organy wszelkich stosownych działań umożliwiających zastosowanie

prawa wspólnotowego w pełnym zakresie” (wyrok TS z 19.01.1993 r. w sprawie C-101/91, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska, EU:C:1993:16).

„Państwo członkowskie nie może powoływać się na okoliczności wewnętrzne, takie jak trudności w implementacji, które powstają na etapie, gdy środek wspólnotowy został już wprowadzony, by usprawiedliwić naruszenie obowiązków i terminów ustanowionych przez prawo wspólnotowe” (wyrok TS z 4.07.2000 r. w sprawie C-387/97, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Grecka, EU:C:2000:356).

„Jeżeli przepis prawa krajowego, który jest niezgodny z przepisem prawa wspólnotowego, nawet bezpośrednio skutecznego w porządku prawnym państw członkowskich, pozostaje niezmieniony, tworzy to niejednoznaczny stan, ponieważ utrzymuje osoby zainteresowane w niepewności co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe. Utrzymywanie w mocy takiego przepisu [krajowego] stanowi wobec tego naruszenie przez dane państwo członkowskie obowiązków wynikających z Traktatu” (wyrok TS z 13.07.2000 r. w sprawie C-160/99, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, EU:C:2000:410).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

„Konsekwencją podziału władz jest też rozłączność postępowania sądowego i administracyjnego (postępowania karnego i administracyjnego). Rozłączność taka podyktowana jest także odrębnością natury tych postępowań. Rezultatem takiej rozłączności jest w przedmiotowej sprawie [sprawa dotyczyła prawa paszportowego – przyp. aut.] niemożność weryfikacji w postępowaniu administracyjnym treści rozstrzygnięć podjętych w postępowaniu karnym. Oznacza to w efekcie, że rezultaty jednego postępowania (np. sądowego) w sprawach karnych rodzą konsekwencje prawne dla postępowania administracyjnego przed organem paszportowym. Co więcej, zasada podziału władz prowadzi do wniosku, iż będące podstawą wniosku o odmowę wydania paszportu lub jego unieważnienie rozstrzygnięcie o zastosowaniu środka zapobiegawczego, może być merytorycznie kontrolowane jedynie w trybie przewidzianym w k.p.a., a więc w tym, w którym zostało wydane, zaś organ administracji nie może go kwestionować. Decyzja organu paszportowego jest więc związana treścią rozstrzygnięcia, będącego podstawą wniosku dotyczącego odmowy wydania lub unieważnienia paszportu” (wyrok TK z 1.06.1999 r., SK 20/98, OTK 1999/5, poz. 93).

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego

„Jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań Konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji