

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE **3**

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski

Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska
Rafał Stankiewicz, Artur Nowak-Far, Marcin Dyl, Piotr Przybysz
Paweł Wajda, Filip Elżanowski, Dorota Pudzianowska, Ewa Stefańska
Marek Szubiakowski, Katarzyna Zalasieńska, Maksymilian Cherka, Marek Grzywacz
Michał Jabłoński, Aleksander Jakubowski, Jarosław Maćkowiak, Jacek Piecha
Joanna Róg-Dyrda, Magdalena Śliwa-Wajda, Karolina Barbara Wojciechowska
Dawid Ziółkowski, Anna Celejewska-Rajchert, Katarzyna Ziółkowska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 3

Stan prawny na 15 lipca 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Elżbieta Lipińska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski: Przedmowa; Jacek Jagielski: I – 1–6, V – 1–2, VI – 1–2, 4, XVI – 1–2, 4, XVII – wstęp, 1, 1A–1C, 2–4, 6; Marek Wierzbowski: IV – 2; Marek Wierzbowski, Marcin Dyl: X – 1; Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska: V – 3, 4A, 5; Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Marek Grzywacz: V – 6, VI – 5; Marek Wierzbowski, Marek Grzywacz, Jacek Piecha: V – 4B; Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg-Dyrda: XIV – 1, 2B–2D; Marek Grzywacz, Joanna Róg-Dyrda, Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska: VII – 1–2, 3, 3B, 4–6, 8; Marek Wierzbowski, Marek Grzywacz, Joanna Róg-Dyrda: VII – 3A; Jacek Jagielski, Maksymilian Cherka: XVII – 5; Jacek Jagielski, Aleksander Jakubowski: IV – 4, VI – 7; Jacek Jagielski, Jacek Piecha: IV – 10, VIII; Jacek Jagielski, Dorota Pudzianowska: XV – 2; Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz: IV – 6; Jacek Jagielski, Dawid Ziółkowski: XVI – 3, XVII – 1D–1E, 7; Artur Nowak-Far: III; Aleksandra Wiktorowska: VI – 6, XV – 3–6; Aleksandra Wiktorowska, Karolina Barbara Wojciechowska: XV – 1; Marcin Dyl: X – 2–3; Piotr Przybysz: XII – 1–2, 4–5; Piotr Przybysz, Dawid Ziółkowski: XII – 3; Rafał Stankiewicz: I – 7–8, IV – 1, 3, 7–9, 12A–B, XI – 1; Rafał Stankiewicz, Jacek Piecha: IV – 5, 11; Paweł Wajda: X – 13; Paweł Wajda, Aleksandra Wiktorowska: IX; Katarzyna Zalasieńska: XIV – 3, 5; Michał Jabłoński: II – 3B, 5, XI – 2; Filip Elżanowski: X – 9A; Ewa Stefańska: X – 4; Marek Szubiakowski: IV – 10, 12C; Aleksander Jakubowski: XIV – 4; Aleksander Jakubowski, Jacek Piecha: I – 9; Jarosław Maćkowiak: X – 6–8, 10–12; Karolina Barbara Wojciechowska: X – 5, XIV – 2A; Karolina Barbara Wojciechowska, Katarzyna Ziółkowska: VII – 10; Dorota Pudzianowska: XIII; Anna Celejewska-Rajchert: VII – 7; Jacek Piecha: VI – 3, VII – 9, X – 14; Marek Grzywacz: X – 9B; Magdalena Śliwa-Wajda: II – 1–3A, 3C–4

Koordynator zespołu autorskiego Jacek Piecha

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-719-0
3. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
---------------------	----

Przedmowa	19
-----------------	----

CZĘŚĆ PIERWSZA ZAGADNIENIA I POJĘCIA OGÓLNE TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Rozdział I

Zagadnienia wstępne	23
1. Uwagi wprowadzające	23
2. Pojęcie administracji	27
3. Sfery działania administracji (rozdzielenie jej podstawowych rodzajów)	35
4. Określenie prawa administracyjnego i jego ogólna charakterystyka	39
5. Struktura prawa administracyjnego i rodzaje jego norm	47
6. Porządek prawnoadministracyjny	52
7. Stosunek prawnoadministracyjny	53
8. Sytuacja prawnoadministracyjna	59
9. Sukcesja w prawie administracyjnym	61

Rozdział II

Źródła prawa administracyjnego	65
1. Pojęcie i klasyfikacje źródeł prawa	65
2. Zasady skonstruowania systemu źródeł prawa administracyjnego	67
3. Krajowe źródła prawa administracyjnego – szczegółowa charakterystyka	69
A. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	69
B. Akty prawa miejscowego	76
C. Źródła prawa wewnętrznego	79
4. Zasady obowiązywania i wejścia w życie aktów prawnych	82
5. Prawo miękkie	83

Rozdział III

Prawo administracyjne Unii Europejskiej	86
1. Ogólna charakterystyka prawa Unii Europejskiej	86
2. Sfery relacyjne – obszary aktywności krajowej administracji publicznej w Unii Europejskiej	89
3. Negocjacyjno-koordynacyjna sfera relacyjna	91
4. Legitymizacyjna sfera relacyjna: współpraca z partnerami społecznymi i ciałami przedstawicielskimi w kraju	93
5. Implementacyjna sfera relacyjna: wykonywanie prawa unijnego przez administrację publiczną	93
A. Administracja publiczna jako adresat reguł prawa unijnego	93
B. Podstawowe zasady stosowania prawa unijnego przez administrację publiczną	94
C. Obowiązki administracji w sferze implementacyjnej w odniesieniu do reguł warunkowości oraz otwartej metody koordynacji	99
6. Litygacyjna sfera relacyjna	100
7. Zasada wzajemnego uznania i równoważności w działaniach administracji państw członkowskich Unii Europejskiej	101

Rozdział IV

Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego	105
1. Dobro wspólne, dobro publiczne, interes publiczny, interes jednostki jako wyznaczniki aksjologiczne prawa administracyjnego	105
A. Interes publiczny a interes jednostki	105
B. Pojęcie dobra wspólnego	109
C. Pojęcie dóbr publicznych	111
2. Władza publiczna	112
3. Władztwo prawnoadministracyjne	114
A. „Władczość” jako cecha prawa administracyjnego. Kategoria władztwa prawnoadministracyjnego	114
B. Stopniowalność władztwa prawnoadministracyjnego	116
C. Władztwo zakładowe	117
4. Ingerencja prawnoadministracyjna oraz jej granice i główne postaci	118
A. Granice zewnętrzne ingerencji prawnoadministracyjnej	120
B. Granice wewnętrzne ingerencji prawnoadministracyjnej	127
C. Przekraczanie granic ingerencji prawnoadministracyjnej	130
D. Ustanawianie i postaci ingerencji prawnoadministracyjnej	131
5. Zakaz i nakaz	132
6. Policja administracyjna	135
7. Prawnoadministracyjna reglamentacja i regulacja	138
A. Reglamentacja prawnoadministracyjna	138
B. Regulacja prawnoadministracyjna	145

8. Przymus prawnoadministracyjny	147
A. Istota zjawiska	147
B. Przejawy przymusu prawnoadministracyjnego	149
9. Sankcja administracyjna	151
10. Ciężary publiczne	157
A. Ciężary publiczne o charakterze powszechnym oraz o charakterze szczególnym	157
B. Ciężary publiczne a ograniczenia własności	158
11. Prawnie dopuszczalna swoboda działania administracji w realizacji jej zadań	159
A. Uwagi wstępne	159
B. Zasada legalizmu	161
C. Związanie administracyjne	163
D. Dyskrecjonalność władzy	164
E. Uznanie administracyjne	164
F. Prawne ujęcie związania i uznania administracyjnego	168
G. Swoboda organów przy wykonywaniu zadań o charakterze niewładczym	168
H. Swoboda organów przy wykonywaniu zadań o charakterze niewładczym	169
12. Podstawowe prawnoadministracyjne instytucje służące określeniu pozycji jednostki wobec administracji	171
A. Kategorie interesów faktycznych i prawnych	171
B. Publiczne prawa podmiotowe	172
C. Problem praw i wolności obywatelskich na gruncie funkcji prawa administracyjnego	175

CZĘŚĆ DRUGA

PRAWNOUSTROJOWA REGULACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział V

Główne pojęcia i konstrukcje regulacji prawnej organizacji

i funkcjonowania administracji publicznej	181
1. Uwagi wprowadzające	181
2. Podmioty administracji i podmioty administrujące	183
3. Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej	184
A. Organ państwowy i organ administracji publicznej	184
B. Rodzaje organów administracji	186
C. Kolegialność i jednoosobowość	190
D. Zakres działania i właściwość (kompetencja) organu	191
E. Kompetencje a zakres działania	191

F. Rodzaje właściwości	191
G. Przeniesienie kompetencji	193
H. Upoważnienia do wykonywania kompetencji	194
I. Zakład administracyjny	196
J. Inne jednostki organizacyjne w systemie administracji publicznej – nietypowe podmioty administrujące	198
K. Funkcje zlecone administracji publicznej	204
L. Działania podjęte w ramach funkcji zleconych a działania własne	205
M. Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego do decyzji wydawanych w ramach funkcji zleconych	206
4. Podstawowe więzi organizacyjne i funkcjonalne	206
A. Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo	206
B. Współdziałanie	209
5. Decentralizacja i centralizacja administracji	211
6. Samorząd	214

Rozdział VI

Administracja publiczna w Polsce w świetle obowiązującego prawa	219
1. Uwagi wstępne	219
2. Administracja centralna	221
A. Zagadnienia ogólne	221
B. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	223
C. Podział centralnych organów administracji rządowej	227
D. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej	229
E. Prezes Rady Ministrów i wiceprezesa Rady Ministrów oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	241
F. Minister i ministerstwo	247
G. Organy kolegialne o swoistej pozycji prawnej w systemie administracji centralnej	259
H. Centralne organy administracji	263
I. Nietypowe jednostki organizacyjne administracji centralnej	269
J. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej	272
3. Podziały terytorialne państwa	274
A. Podział terytorialny państwa	274
B. Czynniki wpływające na podział terytorialny	276
C. Zasadniczy podział terytorialny	277
D. Pozostałe rodzaje podziałów terytorialnych państwa	279
4. Terenowa administracja rządowa zespolona	280
A. Uwagi wstępne	280
B. Wojewoda i jego pozycja prawna	282
C. Wojewódzka administracja zespolona	292
5. Terenowe jednostki organizacyjne administracji niezespolonej	296

6. Samorząd terytorialny	301
A. Podstawy prawne działania	301
B. Zasada subsydiarności	302
C. Zasada decentralizacji	304
D. Zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej	307
E. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce	309
F. Zadania samorządu	315
G. Finansowe zabezpieczenie realizacji zadań samorządu terytorialnego	320
H. Działalność prawotwórcza samorządu	323
I. Nadzór nad samorządem terytorialnym	325
J. Sądowa ochrona samodzielności samorządu	330
7. Podstawowe zagadnienia prawne korpusu pracowników administracji publicznej	331
A. Prawo urzędnicze	331
B. Pracownicy administracji państwowej i rządowej	334
C. Pracownicy samorządowi	348

CZĘŚĆ TRZECIA

FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI

Rozdział VII

Prawne formy działania administracji	355
1. Wprowadzenie	355
2. Akty normatywne administracji	358
3. Akt administracyjny	360
A. Rodzaje aktów administracyjnych	366
B. Moc obowiązująca aktu administracyjnego	374
4. Ugoda	377
5. Porozumienie administracyjne	378
6. Czynności cywilnoprawne	381
7. Zawieranie umów przez administrację – zamówienia publiczne	382
8. Czynności faktyczne	387
9. Milczenie administracji	391
10. Wykorzystanie sztucznej inteligencji w działaniach administracji	394

CZĘŚĆ CZWARTA

PRAWNA KONTROLA ADMINISTRACJI

Rozdział VIII

Kontrola administracji	399
1. Wstęp	399
2. Pojęcie kontroli	401

3. Prawne ujęcie kontroli	404
4. Kontrola a inne funkcje	406
5. Kryteria kontroli	409
6. Wyznaczniki dobrej kontroli	409
7. Prawny system kontroli administracji	410
A. Kontrola zewnętrzna nad administracją	411
B. Kontrola społeczna	418
C. Kontrola wewnątrzadministracyjna	420
D. Kontrola wewnętrzna <i>sensu stricto</i>	421

Rozdział IX

Kontrola sądowa administracji publicznej	423
--	-----

CZĘŚĆ PIĄTA

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO MATERIALNEGO

Rozdział X

Wybrane zagadnienia prawnoadministracyjnej regulacji gospodarki	431
1. Nadzór państwa nad rynkiem kapitałowym	431
2. Prawo bankowe	434
3. Prawo antymonopolowe	439
4. Prawo mieszkaniowe	443
A. Korzystanie z lokali mieszkalnych przez funkcjonariuszy państwowych	446
B. Polityka państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej	449
5. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego. Prawo budowlane	454
6. Prawo geodezyjne i kartograficzne	461
7. Prawo górnicze	464
8. Prawo geologiczne	467
9. Bezpieczeństwo energetyczne	470
A. Prawo energetyczne	470
B. Zapasy obowiązkowe	475
10. Prawo normalizacji oraz jakości	482
11. Prawo o miarach i prawo probiercze	486
12. Dozór techniczny	488
13. Prawo celne	489
A. Źródła prawa	490
B. Krajowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach celnych i ich zadania	491
C. Dozór celny, kontrola celna i szczególny nadzór podatkowy	497
D. Postępowania administracyjne prowadzone przez organy celne	498

14. Prawo ochrony środowiska	500
A. Podstawowe akty prawne w zakresie ochrony środowiska	500
B. Zasady systemu prawa ochrony środowiska	503
C. Organy administracji publicznej właściwe w sprawach ochrony środowiska	506

Rozdział XI

Administracja ochrony zdrowia	509
1. Prawo ochrony zdrowia	509
A. Prawna ochrona życia i ochrona zdrowia w Konstytucji RP	510
B. Pojęcie i elementy bezpieczeństwa zdrowotnego	510
C. Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej	511
D. Świadczenia opieki zdrowotnej	513
E. Świadczenia opieki zdrowotnej poza granicami kraju	515
F. Działalność lecznicza	517
2. Prawo rynku produktów leczniczych	518
A. Pojęcie produktu leczniczego	518
B. Dopuszczanie produktów leczniczych do obrotu	519
C. Badania kliniczne leków	520
D. Wytwarzanie produktów leczniczych	520
E. Obrót produktami leczniczymi	520
F. Reklama produktów leczniczych	521
G. Refundacja produktów leczniczych	522
H. Organy właściwe w sprawach rynku leków	523

Rozdział XII

Upowszechnianie informacji	524
1. Zagadnienia wstępne	524
2. Prawo prasowe	525
3. Prawo o radiofonii i telewizji	527
4. Polska Agencja Prasowa	530
5. Ochrona informacji niejawnych	531

Rozdział XIII

Dostęp do informacji publicznej	536
1. Zagadnienia wstępne	536
2. Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej	537
3. Zakres przedmiotowy prawa do informacji publicznej	538
4. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej	541
5. Tryb udostępniania informacji publicznej	542
A. Tryb bezwnioskowy	542
B. Tryb wnioskowy	544
6. Ochrona prawa do informacji	545

Rozdział XIV

Administracja w dziedzinie oświaty, nauki i kultury	546
1. Szkolnictwo podstawowe, ogólnokształcące, zawodowe	546
A. Szkoły publiczne	548
B. Szkoły niepubliczne	550
C. System szkół publicznych i niepublicznych	551
D. Obowiązek szkolny	552
E. Indywidualny program lub tok nauki	553
F. Nadzór pedagogiczny	553
G. Kurator oświaty	554
H. Organy kierujące szkołą	555
2. Szkolnictwo wyższe, placówki naukowo-badawcze	557
A. Szkolnictwo wyższe	557
B. Polska Akademia Nauk	565
C. Instytuty badawcze i Sieć Badawcza Łukasiewicz	570
D. Stopnie i tytuły naukowe i w zakresie sztuki	574
3. Organizacja upowszechniania kultury	574
4. Sport	580
5. Prawna ochrona zabytków	585
A. Rejestr zabytków	588
B. Lista Skarbów Dziedzictwa	589
C. Pomnik historii	590
D. Park kulturowy	590
E. Uwzględnienie ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego	590
F. Wywóz zabytków	591

Rozdział XV

Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych	594
1. Obywatelstwo	594
2. Prawo o cudzoziemcach	597
A. Ogólny status cudzoziemca	599
B. Ochrona cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	607
C. Szczególny status cudzoziemców – obywateli Unii Europejskiej	613
D. Cudzoziemiec z Kartą Polaka	618
3. Zmiana imion i nazwisk	618
4. Akty stanu cywilnego	620
5. Ewidencja ludności, dowody osobiste, paszporty	622
6. Ordery, odznaczenia, odznaki	632

Rozdział XVI**Administracyjnoprawna regulacja zrzeszania się oraz niektórych innych rodzajów aktywności obywateli związanej z realizacją**

ich praw i wolności	639
1. Prawo o stowarzyszeniach	641
2. Prawo o partiach politycznych	646
A. Ewidencja partii politycznych	648
B. Nadzór nad działalnością partii	649
C. Majątek partii	649
D. Finansowanie partii	650
3. Prawo o gwarancjach wolności sumienia i wyznania	653
4. Prawo o zgromadzeniach	657

Rozdział XVII**Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa**

i porządku publicznego	662
1. Regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego	663
A. Policja	665
B. Straże i służby	668
C. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu	669
D. Służba Ochrony Państwa	671
E. Centralne Biuro Antykorupcyjne	672
2. Administracyjnoprawny reżim stanu wyjątkowego	674
3. Stan wojenny i jego regulacja prawna	678
4. Administracyjnoprawna regulacja dotycząca zwalczania klęsk żywiołowych	681
5. Regulacja ochrony przeciwpożarowej	686
6. Zarządzanie kryzysowe	689
7. Reglamentacja dostępu do broni, amunicji i materiałów wybuchowych	693

Wykaz podstawowej literatury	699
---	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389)
p.b.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
p.o.ś.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
p.z.p.	– ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), obowiązująca do 31.12.2020 r.
p.z.p.2019	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.), obowiązująca od 1.01.2021 r.
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1856 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47)

TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. WE z 1997 r. C 340, s. 173)
u.cudz.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r. poz. 2354 ze zm.)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899)
u.k.c.	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 269, s. 1, ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.k.k.	– ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840)
u.p.p.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1233 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.)
u.ś.o.z.	– ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1285 ze zm.)
u.u.c.o.	– ustawa z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.w.t.RP	– ustawa z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2021 r. poz. 1697)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 813 ze zm.)

Czasopisma i organy promulgacyjne

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
M.P.	– Monitor Polski
MoP	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prz.Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
SI	– Studia Iuridica
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
GIS	– Główny Inspektor Sanitarny
GUM	– Główny Urząd Miar
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NBP	– Narodowy Bank Polski
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZ	– Oddział Zamiejscowy
OZE	– odnawialne źródła energii
PAN	– Polska Akademia Nauk
PAP	– Polska Agencja Prasowa
PKN	– Polski Komitet Normalizacyjny
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
SC	– Służba Cywilna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego

SN	– Sąd Najwyższy
SOP	– Służba Ochrony Państwa
SUG	– Specjalistyczny Urząd Górniczy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UDT	– Urząd Dozoru Technicznego
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
UZP	– Urząd Zamówień Publicznych
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

PRZEDMOWA

Oddawane Czytelnikom *Prawo administracyjne* zostało przygotowane w ramach Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Warszawskiego i stanowi kolejne wydanie tego podręcznika, zmienione i uzupełnione. Przedstawia ono podstawowe zagadnienia naukowe i praktyczne prawa administracyjnego. Zespół autorski oraz redaktorzy naukowci dołożyli starań, aby omawiana materia została zaprezentowana, przy uwzględnieniu dorobku doktryny i orzecznictwa, w sposób oryginalny i twórczy. Wśród licznych prac z zakresu prawa administracyjnego wyróżnia się obszernością ujęcia prezentowanych zagadnień, dążąc do maksymalnie szerokiego i wyczerpującego przedstawienia kwestii uznawanych powszechnie za podstawowe.

Punktem wyjścia jest zdefiniowanie samej administracji i dopiero na tym tle omówienie pojęcia i struktury prawa administracyjnego. Kolejne rozdziały dotyczą źródeł prawa administracyjnego i prawa Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa administracyjnego. Ponieważ prawo administracyjne w żadnym kraju nie jest skodyfikowane i składa się na nie ogrom ustaw dotyczących bardzo zróżnicowanych zagadnień, siatka pojęciowa prawa administracyjnego jest kluczową kwestią i jej właśnie poświęcono kolejny rozdział. Zaszła tu zresztą znacząca ewolucja w ciągu ostatnich lat. Poszczególne zagadnienia omówione w tym rozdziale były opracowane przez liczne grono autorów. Wymienione rozdziały tworzą pierwszą część pracy. Następna poświęcona jest tzw. prawu ustrojowemu, czyli organizacji administracji. W tej dziedzinie również możemy odnotować wiele zmian ustawowych wymagających od autorów nowego podejścia.

Kolejna część dotyczy funkcjonowania administracji. Obejmuje ona także zagadnienia dotyczące typologii działań (prawnych form działania) organów administracji oraz kontroli administracji, w tym kontroli sądowej. Pracę zamyka tzw. część szczegółowa, poświęcona poszczególnym działom prawa administracyjnego. Opracowanie nie obejmuje postępowania administracyjnego ani postępowania sądowoadministracyjnego, tej problematyce poświęcony jest bowiem odrębny podręcznik.

Autorzy starali się położyć nacisk na wyjaśnienie podstawowych instytucji prawa administracyjnego, tak aby zapewnić użyteczność zawartej w pracy wiedzy nawet

w zmienionym w przyszłości stanie prawnym. Prawo administracyjne ulega w naszym kraju dynamicznym zmianom, co skutkuje dość szybką dezaktualizacją prac prawniczych, jeżeli nie skupiają się one na omówieniu podstawowych instytucji wykorzystywanych przez prawo administracyjne, w miejsce ścisłego przywiązania do prezentacji określonych tekstów aktów normatywnych. Takie właśnie podejście zostało przyjęte w pracy. Czytelnik znajdzie w niej, zwłaszcza w części szczegółowej, informacje o podstawowych instrumentach, za pomocą których państwo oddziałuje na poszczególne sfery objęte regulacją administracyjnoprawną.

Publikacja skierowana jest do szerokiego kręgu czytelników zainteresowanych prawem administracyjnym. Autorzy dążyli jednak do tego, aby opracowanie to mogło być – jako kompendium wiedzy z prawa administracyjnego – w jak największym stopniu użyteczne dla wszystkich osób, które mają do czynienia z prawem administracyjnym, przede wszystkim jednak dla studentów kierunków prawniczych i administracyjnych. Dla nich prawo administracyjne jest jednym z głównych przedmiotów w czasie całego procesu kształcenia.

W imieniu zespołu autorów wyrażamy nadzieję, że książka ta będzie dobrze służyła wszystkim tym, którym potrzebna jest podstawowa wiedza z zakresu prawa administracyjnego.

prof. dr hab. Jacek Jagielski

*Kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego*

prof. dr hab. Marek Wierzbowski

*Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego*

*Członek Komitetu Sterującego Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)
Co-Chairman Administrative Law SIG European Law Institute*

Część pierwsza

**ZAGADNIENIA I POJĘCIA OGÓLNE TEORII
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział I

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Uwagi wprowadzające

Prezentację ujętą w niniejszym podręczniku problematyki prawa administracyjnego należy rozpocząć od ogólnej identyfikacji i podstawowej charakterystyki tej gałęzi prawa. W powszechnym odbiorze, odwołującym się w dużej mierze do wycucia języka codziennego, prawo administracyjne to prawo (regulacje prawne) odnoszące się do administracji, jej organizacji i funkcjonowania. Inaczej mówiąc, w ogólnym społecznym postrzeganiu „prawo administracyjne” widziane jest w ścisłym związku z administracją, rozumianą przede wszystkim w sensie podmiotowym (organizacyjnym), tj. jako zbiór różnych jednostek organizacyjnych (organów, urzędów, zakładów administracyjnych itd.) upoważnionych (i zobowiązanych) prawnie do realizacji wielorakich zadań publicznych, w tym do załatwiania różnych spraw indywidualnych.

Taka percepcja prawa administracyjnego nie jest oczywiście wystarczająca do objaśnienia jego istoty z perspektywy naukowej; niezbędna jest niewątpliwie w tej mierze dodatkowa, szersza refleksja. Musi ona w pierwszym rzędzie uwzględnić to, że prawo administracyjne, choć w szerokim zakresie dotyczy administracji, to nie jest jednak „prawem administracji”, traktowanym jako regulator organizacji i działania aparatu administracyjnego, bez uwzględnienia tego, że jako ów regulator występować mogą wszakże normy przynależne do dziedziny prawa administracyjnego w ścisłym sensie, jak również np. prawa konstytucyjnego, cywilnego, prawa pracy itd.



Prawo administracyjne jest elementem całego systemu prawa i stanowi jego **osobną gałąź** (podzbiór w systemie prawa), która tak jak każda gałąź prawa wyróżniona jest według takich podstawowych łącznie zastosowanych kryteriów jak:

- 1) **przedmiot (materia) unormowania**, a więc dziedziny spraw, które poddane są unormowaniu;

- 2) przyjęta przez prawodawcę **metoda unormowania**;
- 3) **podmioty, które są adresatami danych norm**¹.

Wskazane kryteria przyjmowane w teorii prawa dla wyodrębnienia jego gałęzi (dziedzin) stanowią także generalne wyznaczniki służące identyfikacji interesującego nas prawa administracyjnego. Równocześnie nauka prawa administracyjnego w poszukiwaniu jego pełnej tożsamości sięga niejednokrotnie po dalsze, bardziej szczegółowe kryteria (wyróżniki) wyodrębnienia tej dziedziny prawa². Daje się przy tym zauważyć, że penetracja naukowa mająca na celu doprecyzowanie pojęcia prawa administracyjnego oraz wyjaśnienie jego istoty i roli dokonywana jest poprzez odnoszenie prawa administracyjnego do kategorii administracji i traktowania (a ściślej: pojmowania) jej jako punktu wyjścia dla określenia, czym jest prawo administracyjne.

- 3 W rezultacie, mimo że pojęcia prawa administracyjnego i administracji lokują się kategorialnie na różnych płaszczyznach, w tradycyjnym podejściu do określenia prawa administracyjnego rozważania w tym przedmiocie poprzedzane bywają rozpatrzeniem kwestii, czym jest administracja. Taki sposób dojścia do ustalenia pojęcia prawa administracyjnego poprzez uprzednie zdefiniowanie kategorii przyjmowany był szeroko w dawniejszej doktrynie polskiego prawa administracyjnego.



Przykładowo J. Starościak jednoznacznie wskazywał, że „określenia prawa administracyjnego nie można podać dopóty, dopóki nie zostanie wyjaśnione zagadnienie, co to jest administracja”³. Podobny sposób dochodzenia do określenia prawa administracyjnego prezentował M. Jaroszyński, który stwierdził, iż „ustaliwszy (...) przedmiot i zakres administracji państwowej, należy z kolei ustalić przedmiot i zakres prawa administracyjnego. Oczywiście ustalenie pierwsze decyduje już samo przez się o drugim”⁴. Także wielu innych autorów (większość) dochodziło do odpowiedzi na pytanie, czym jest prawo administracyjne, poprzez wcześniejsze odniesienie się do kwestii, czym jest administracja⁵.

¹ Na temat systematyzacji norm prawnych i wyodrębnienia gałęzi prawa zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 111 i n.; zob. także S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 192 i n.

² Szeroko na temat tej problematyki por. zwłaszcza P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.

³ Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

⁴ Por. M. Jaroszyński, *Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL* [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 33.

⁵ Por. m.in. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 7–20; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 226, 231 i n. Zob. też obszerny przegląd wypowiedzi doktrynalnych dotyczących wspomnianego sposobu konstruowania pojęcia prawa administracyjnego zawarty w opracowaniu J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 40 i n.

Jedynie sporadycznie prezentowane były inne stanowiska, według których nie należy łączyć ze sobą rozważań nad administracją i prawem administracyjnym w taki sposób, który zdefiniowanie prawa administracyjnego wiązałby nierozłącznie z określeniem pojęcia administracji. Przykładowo F. Longchamps de Bérier proponował, aby osobno szukać określenia administracji państwowej oraz prawa administracyjnego. „Pierwszego – pisał – szukajmy w zasadzie socjologicznej, w faktycznych znamionach przedmiotu – co zresztą dopuszcza pewne korekty czy szczegółowe interpretacje według znamion prawnych. Drugiego określenia szukajmy w zasadzie «prawniczo», w prawnych znamionach, dotyczących sposobu działania czy stosowania norm – co znów dopuszcza pewne korektury czy szczegółowe interpretacje według przedmiotu normowanego. Natomiast nie wydaje się rzeczą celową szukać określenia prawa administracyjnego w zasadzie, a więc najpierw, przez jego przedmiot”⁶.

Wątpliwości co do tego, czy dla określenia prawa administracyjnego niezbędne jest określenie od strony przedmiotowej administracji państwowej, zgłaszał również M. Zimmermann⁷.

W kierunku próby oderwania kształtowania pojęcia prawa administracyjnego od ścisłego związku z kategorią pojęciową administracji szły również rozważania W. Dawidowicza dotyczące budowy nowego ujęcia prawa administracyjnego. Autor ten proponował podjęcie próby określenia prawa administracyjnego poprzez skonstruowanie modelu normy tego prawa; dopiero usystematyzowany zbiór wyróżnionych na podstawie tego modelu norm prawnych mógłby być traktowany jako prawo administracyjne w sensie gałęzi prawa⁸.

Przywołane poglądy, poszukujące innego sposobu objaśnienia prawa administracyjnego niż tylko w ścisłym związku z kategorią administracji, nie wzbudziły pogłębionej dyskusji i nie stały się istotną alternatywą dla tradycyjnego podejścia do identyfikowania prawa administracyjnego, które odwoływało się do pojęcia administracji. Dowodzą one jednak, że kwestia pojmowania prawa administracyjnego, a ściślej – znalezienia sposobu jego zdefiniowania, stanowi dość złożony problem teoretycznoprawny, który pozostawia cały czas pole do naukowej dyskusji.



We współczesnym piśmiennictwie z zakresu nauki prawa administracyjnego 5 w rozważaniach dotyczących pojęcia tego prawa oraz wskazania jego istoty i cech znamennych jako jednej z gałęzi całego systemu prawa dominuje tradycyjne (klasyczne?) **podejście metodologiczne**, tj. uznające współzależność określenia prawa administracyjnego z ustaleniem treści pojęciowej kategorii administracji (państwowej, publicznej). Jedynie tytułem przykładu warto przytoczyć pogląd Z. Niewia-

⁶ Por. F. Longchamps de Bérier, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1958/10, s. 21.

⁷ Por. M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUWr 1964/19, s. 11.

⁸ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 11 i n.

domskiego (współredaktora naczelnego *Systemu Prawa Administracyjnego*), który na marginesie uwag o znaczeniu pojęcia administracji publicznej dla nauki prawa administracyjnego podnosi, że „nie sposób przecież zdefiniować prawa administracyjnego, nie wyjaśnwszy istoty administracji publicznej. Nawet zdając sobie sprawę z tego, że pojęcie administracji nie jest jedynym pojęciem-narzędziem definiowania prawa administracyjnego (...) nie sposób zaprzeczyć tezie, że pojęcie administracji publicznej otwiera drogę do osiągnięcia celu – określenia istoty prawa administracyjnego, a bez tego nie sposób byłoby konstruować systemu prawa administracyjnego”⁹. W podobnym duchu wypowiada się w tej kwestii Z. Duniewska, pisząc, że „o ile można zdefiniować administrację publiczną bez odwoływania się do prawa administracyjnego (przy określaniu cechy administracji publicznej w danym miejscu i czasie niezbędne jest już posłużenie się obowiązującym prawem), o tyle zdefiniowanie (w ujęciu pozytywnym) prawa administracyjnego bez bezpośredniego czy choćby pośredniego odwołania się do administracji nie wydaje się możliwe”¹⁰. Na budowanie określenia prawa administracyjnego poprzez nawiązanie do administracji zwraca uwagę J. Zimmermann, wskazując, że w rozważaniach dotyczących ustalenia, czym jest prawo administracyjne, „pierwszym kluczowym określeniem jest administracja”¹¹. Następnie zaś, niejako w ocenie podejścia doktryny do definiowania tego prawa, odnotowuje, że „najbardziej rozpowszechnionym sposobem określania prawa administracyjnego jest odwoływanie się do pojęcia administracji, choć (...) prawo to można charakteryzować także w inny sposób. Najczęściej jednak ciężar definiowania prawa administracyjnego przenosi się na pojęcie administracji (...)”¹². W konsekwencji w celu określenia prawa administracyjnego autor podejmuje najpierw rozważania nad pojęciem administracji publicznej. W ten sposób postępują autorzy dzisiejszych podręczników do nauki prawa administracyjnego.

- 6 To tradycyjne i rozpowszechnione w piśmiennictwie podejście do objaśniania prawa administracyjnego stosujemy również w toku naszych rozważań służących określeniu pojęcia tego prawa i przybliżeniu jego charakterystyki. Na potrzeby prezentacji pojęciowej prawa administracyjnego na poziomie podręcznika akademickiego podejście to wydaje się wystarczające i bardziej pomocne niż podjęcie szerszych analiz dotyczących możliwości przedstawiania tej dziedziny prawa za pomocą innej metodyki.

⁹ Por. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 3.

¹⁰ Por. Z. Duniewska, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej a definiowanie prawa administracyjnego* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 80 i n.

¹¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 27 i n.

¹² Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 27 i n.

2. Pojęcie administracji

Skoro administracja stanowić ma punkt wyjścia (oraz odniesienia) odpowiedzi na pytanie, czym jest prawo administracyjne, to w pierwszym rzędzie należy oczywiście zająć się **ustaleniem treści samej kategorii: administracja**. Treść ta nie jest jednolita i określenie „administracja” może występować w różnych znaczeniach. W ujęciu słownikowym administracja oznacza „kierowanie”, „zarządzanie czymś”, „administrowanie”, równocześnie zaś może być rozumiana jako „zespół ludzi zarządzających, kierujących czymś (...)”¹³. Z podobnym odbiorem rozumienia administracji mamy do czynienia na gruncie języka codziennego, w którym termin „administracja” z jednej strony używany jest do opisanie działalności zmierzającej do uzyskania określonych efektów, której treścią jest zarządzanie, kierowanie, decydowanie i rozstrzyganie w określonych sprawach, z drugiej zaś służy do oznaczenia podmiotów prowadzących działalność o wspomnianych treściach (zarządzanie, kierowanie, zawiadywanie, decydowanie itd.), niezależnie od charakteru i statusu prawnego tych podmiotów¹⁴.

Już tylko na tle wskazanych ustaleń słownikowych rozumienia pojęcia administracji, a także w kontekście posługiwania się tym pojęciem w języku codziennym rysują się dwa podstawowe znaczenia administracji: **podmiotowe (organizacyjne) i przedmiotowe (funkcjonalne)**. W tych dwóch znaczeniach kategoria administracji ujmowana jest również w rozważaniach z zakresu nauk prawnoadministracyjnych¹⁵.

 W pierwszym, **podmiotowym znaczeniu** administracja postrzegana jest jako **złożona organizacja** obejmująca różne pod względem charakteru prawnego podmioty (organy, urzędy, zakłady administracyjne, jednostki organizacyjne o innym statusie prawnym, np. agencje), powiązane ze sobą w określony, założony sposób w ramach struktur organizacyjnych i układów funkcjonalnych, tworzących pewien system organizacyjny i mechanizm działania, określane często jako „aparatus administracyjny”.

Administracja widziana przez pryzmat organizacyjny kojarzona jest przy tym zwykle z wykonywaniem zadań publicznych, funkcji organizatorskich, zarządczych, decyzyjnych itd. Należy dodać, że to organizacyjne (podmiotowe) rozumienie ad-

¹³ Por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006, s. 14.

¹⁴ Administracją w tym drugim przypadku jest organ administracyjny, urząd administracyjny, ale także „administracja” jako komórka organizacyjna np. w spółdzielni mieszkaniowej, w przedsiębiorstwie, spółce czy wyższej uczelni.

¹⁵ Warto zauważyć, że podejście do określenia administracji z perspektywy tych nauk nie jest oczywiście jedyne i przesądzające. Administracja widziana jako rodzaj działalności czy jako organizacja jest przedmiotem zainteresowań badawczych wielu innych nauk, np. zarządzania, teorii organizacji, nauki administracji itd., które wypracowują niekiedy własny punkt widzenia w tej kwestii, a w ślad za tym formułują własne jej określenie. Por. szerzej na temat tych określeń P.J. Suwaj [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 38 i n.

ministracji może być odnoszone zarówno do całego wspomnianego systemu organizacyjno-funkcjonalnego (aparatu administracyjnego), jak i określonych jego fragmentów czy też poszczególnych pojedynczych ogniw. Innymi słowy, mówiąc o administracji w znaczeniu podmiotowym, można mieć na myśli cały aparat administracyjny, jakieś wyodrębnione większe jego elementy składowe (np. administracja rządowa, samorząd terytorialny itd.) bądź konkretne jednostki. W największym skrócie administracja w sensie podmiotowym (organizacyjnym) bywa również określana jako **ogół podmiotów administrujących**¹⁶.

- 9  Z kolei **administracja w sensie przedmiotowym** widziana jest jako kategoria dynamiczna, kojarzona z działaniem, aktywnością, oznaczająca pewien rodzaj działalności, funkcja o określonych treściach (traktowana niekiedy ogólnie jako administrowanie). W tym przedmiotowym (funkcyjnym) pojmowaniu administracji zasadniczy problem polega na rozpoznaniu i wyjaśnieniu tych treści, a tym samym dokonaniu bliższego zidentyfikowania istoty tak rozumianej administracji.
- 10 W nauce prawa administracyjnego wspomniany problem, a w ślad za tym kwestia zdefiniowania pojęcia administracji podejmowane były i są regularnie i w szerokim zakresie. Generalnie można zauważyć dwa główne kierunki (sposoby) definiowania administracji. Pierwszy z nich to **określanie administracji w formule negatywnej**, tj. poprzez wskazanie, czym administracja nie jest w świetle innych funkcji państwa, widzianych przede wszystkim w kontekście zasady trójpodziału władz.

 Za prekursora negatywnego ujmowania administracji uznaje się O. Mayera, który określił administrację jako „działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani wymiarem sprawiedliwości”¹⁷.

Ta nader prosta w swej treści definicja, zwana teorią wielkiej reszty, na długi czas zyskała uznanie w piśmiennictwie dotyczącym poszukiwania określenia administracji

¹⁶ Z tym skróciowym określaniem administracji, jak i z całym problemem podmiotowego ujmowania administracji wiąże się zawsze pytanie, czy rzeczywiście do administracji publicznej w sensie organizacyjnym zaliczać należy nie tylko zorganizowany system (aparatus administracyjny), lecz także wszystkie podmioty zaangażowane w działalność administracyjną, niezależnie od stopnia tego zorganizowania (co oznacza w konsekwencji, że jako ogniwo tak pojmowanej administracji może być traktowana np. organizacja społeczna czy osoba fizyczna, którym powierzono realizację jakichś konkretnych zadań z zakresu administracji widzianej przedmiotowo). Moim zdaniem nie ma potrzeby rozszerzenia kategorii administracji i w ujęciu podmiotowym należy traktować ją wąsko, tj. jako właściwy aparat administracyjny obejmujący podmioty, które ustanowione zostały po to, by administrować (w sensie funkcyjnym). Nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia zaliczanie każdego podmiotu wykonującego obok swoich głównych zadań także funkcję administracyjną do kategorii administracji w rozumieniu podmiotowym. To zaangażowanie podmiotów spoza ścisłego aparatu administracyjnego odzwierciedla w sposób wystarczający konstrukcja tzw. funkcji i zadań zleconych administracji publicznej.

¹⁷ Por. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Leipzig 1895, s. 7, Leipzig 1924 (Berlin 1969, s. 7); zob. też W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6.

i prawa administracyjnego; w mniejszym lub większym zakresie nawiązywały do niej wypowiedzi licznych autorów reprezentujących omawiany nurt wyjaśniania kategorii (pojęcia) administracji. Daje się to zauważyć także w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, zwłaszcza w okresie międzywojnia i pierwszych lat po II wojnie światowej¹⁸.

Negatywne definicje administracji w bardzo niewielkim jednak i jedynie ogólnym stopniu służą wyjaśnieniu, na czym polega, jaka jest istota administracji traktowanej z perspektywy określonego rodzaju działalności, swoistej funkcji (obejmującej tę tzw. wielką resztę działalności państwa). W rezultacie, co zauważa trafnie J. Zimmermann, „wartość tej definicji jest bardzo ograniczona, choć zapoczątkowała ona poszukiwanie różnic między władzą wykonawczą (administracją) a pozostałymi kategoriami władz”¹⁹.

Drugi, **pozytywny nurt definiowania administracji** zmierza natomiast do określenia, czym jest, na czym polega działalność, funkcja identyfikowana jako administracja (administrowanie). Takie podejście naturalną kolejną rzeczą oznacza konieczność dokonania charakterystyki tej działalności, ustalenia jej cech pozwalających na określenie jej istoty i specyfiki. Utrzymywane w tej konwencji rozważania doktrynalne niosą ze sobą cały szereg poglądów na temat owej charakterystyki funkcji traktowanej jako administracja, przywołujących szeroki zestaw cech (wyróżników), które mają wyznaczać treść tej kategorii pojęciowej.

11

Z kręgu polskiego piśmiennictwa można tu przytoczyć np. **pogląd M. Jaroszyńskiego**, będący jedną z pierwszych w polskiej doktrynie powojennej prób sformułowania pozytywnej definicji administracji ujmowanej funkcjonalnie.



Według tego autora – pomijając całą zawartą w sformułowanym określeniu funkcji administracji otoczkę ideologiczną – administracja to jedna z form działalności państwowej, prowadzona na podstawie ustaw, polegająca na organizo-

¹⁸ Przykładowo W. Reiss przez administrację rozumiał „kierunek działalności państwa, który pozostaje poza ustawodawstwem i sądownictwem, jest to więc czynność (działalność państwa) (...) skierowana ku urzeczywistnianiu zadań państwa, ku zaspokojeniu potrzeb państwa (...). Administracja w ścisłym i właściwym znaczeniu to czynność władz administracyjnych, a więc ogół tych aktów, które wychodzą od władz określanych jako administracyjne w przeciwstawieniu do władz ustawodawczych czy sądowych”, zob. W. Reiss, *Zarys prawa administracyjnego*, Wilno 1930, s. 7 i n. Podobnie A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 7–13: „administracja to trwała działalność mająca na celu załatwienie czyichś spraw (cudzych lub własnych)”. Ostatecznie zaś autor stwierdza, że jest to ta część działalności państwa, która powstaje po wyeliminowaniu prawodawstwa i orzecznictwa. Zob. też S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 9 (administracja jest częścią działalności państwowej w ogóle, jaka pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowej).

¹⁹ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 31.

waniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwowych, która to działalność może być prowadzona z wykorzystaniem przymusu państwowego²⁰.

Niezależnie od uwikłań ideologiczno-politycznych, takie ujęcie administracji wskazywało na istotny, wyraźny kwalifikator treści, funkcji administracji w postaci właśnie wspomnianej działalności o charakterze wykonawczym, polegającej na **praktycznej realizacji zadań państwowych (publicznych)**. Do tego stanowiska nawiązywano również często w późniejszych ujęciach pozytywnych administracji.

- 12 Należy zauważyć, że doktryna prawnicza idąc drogą funkcjonalnego i pozytywnego określenia administracji, poszukiwała również dalszych cech, które pozwoliłyby przedstawić tę funkcję w sposób bardziej precyzyjny. Na przykład J. Starościak podkreślał **inicjatorski charakter działalności postrzeganej jako administracja**, względną konkretność w sytuacjach objętych tą działalnością, a wreszcie prowadzenie tej działalności w swoistych formach²¹. W. Dawidowicz, proponujący dość oryginalne ujęcie administracji, widział ją jako prowadzenie na podstawie ustaw organizatorskiej i kierowniczej działalności należącej do kompetencji systemu podmiotów ustawowo wykreowanych w tym celu²². E. Ochendowski z kolei zwracał uwagę, że administracja jest działalnością zmierzającą do osiągnięcia pewnych celów (jest **działalnością trwałą, celową i planową**), uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistniania określonych przedsięwzięć²³. Z. Leoński podnosił, że każda administracja sprowadza się do **celowego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne**, każda też administracja organizuje czynności i wytwarza struktury organizacyjne. Wreszcie konieczną cechą i warunkiem realności administracji jest jej autorytet, który powoduje podporządkowanie się tych, którzy uczestniczą w realizacji działań administracji²⁴.
- 13 Z nowszych wypowiedzi doktryny próbujących zdefiniować administrację można wspomnieć przykładowo pogląd J. Bocia, że administracja publiczna to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego **zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli** wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach²⁵. Autor kładzie nacisk na cel działalności administracyjnej (zaspokajanie potrzeb zbiorowości i obywateli), którą przyjmuje na siebie prawnie państwo i dystrybuuje (ściślej – jej prowadzenie) pomie-

²⁰ Por. M. Jaroszyński, J. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 28.

²¹ Por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 10 i n.

²² Por. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12 i n. Warto przy tym odnotować, że autor mocno akcentuje aspekt podmiotowy administracji i kojarzy go z administracją traktowaną przedmiotowo.

²³ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19–20, oraz Toruń 2013, s. 21 i n. Zob. też J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 9.

²⁴ Por. Z. Leoński [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa–Poznań 1985, s. 13.

²⁵ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 15 i n.

dzy różne podmioty. W innej definicji, autorstwa I. Lipowicz²⁶, administracja traktowana jest w perspektywie określonej działalności (stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego, polegającej głównie na bieżącym wykonywaniu ustaw), powiązanej jednak z elementem podmiotowym, w którym bardzo silnie podkreślany jest czynnik ludzki (system złożony z ludzi zorganizowanych w celu prowadzenia wspomnianej działalności). Tak identyfikowana administracja widziana jest jako misja publiczna. Według innego stanowiska (H. Izdebskiego, M. Kuleszy) najważniejszym kwalifikatorem administracji jako działalności jest kryterium prowadzenia jej w zakresie determinowanym **intereselem publicznym**; administracja jest „działalnością władzy wykonawczej, prowadzoną w takim w zakresie, w jakim przemawia za tym interes publiczny (i pozwalają posiadane zasoby finansowe) – w ramach prawa i do jego granic”²⁷. Przykładów prób pozytywnego podejścia do określania administracji od strony jej funkcjonowania można przytoczyć znacznie więcej²⁸.

Jednakże ani wspomniane ujmowanie przedmiotowe administracji, ani też traktowanie jej w rozumieniu podmiotowym nie przyczyniły się do tej pory do skonstruowania w miarę jednolitej, jednoznacznej definicji administracji (administrowania), mającej walor uniwersalnego określenia tego pojęcia. Na trudności czy wręcz brak możliwości wypracowania pełnej definicji administracji publicznej ze względu na złożoność zjawiska, jakie ona odzwierciedla, zwracał uwagę E. Forsthoff, pisząc, że **administracji zdefiniować się nie da**, można co najwyżej ją tylko opisać²⁹.

W dzisiejszej doktrynie prawa administracyjnego coraz częściej wyrażany jest sceptycyzm nie tylko co do możliwości uzyskania zamkniętej naukowej definicji administracji publicznej, lecz także co do potrzeby i celowości takiego jej definiowania³⁰.

14

Towarzyszy temu dostrzegalna, rozwijająca się tendencja w zakresie określania pojęcia administracji, polegająca na dążności do jego identyfikowania i wyjaśnienia poprzez opisywanie, a nie ujmowanie w ramy klasycznych naukowo i metodologicznie definicji³¹.

²⁶ Por. J. Lipowicz [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 25 i n.

²⁷ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 20–21.

²⁸ Szeroki przegląd definiowania (zarówno przedmiotowego, jak i podmiotowego, w sposób negatywny i pozytywny) administracji – por. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 3 i n.

²⁹ Por. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Monachium 1973, s. 14.

³⁰ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 30–31. Swoje uwagi autor odnosi zresztą nie tylko do definicji administracji, lecz także do definiowania pojęć w ogóle.

³¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 31, 33 i n.; zob. także M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 29 i n.; B. Szmulik [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkievicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 5 i n.

W naszym przekonaniu takie podejście jest całkowicie uzasadnione, zwłaszcza na płaszczyźnie rozważań podręcznikowych. Spróbujmy więc skonstruować określenie administracji w drodze opisowej poprzez ustalenie jej charakterystycznych (typowych) cech, które co prawda nie muszą występować stale, lecz pojawiają się na tyle regularnie, że mogą stanowić o istocie interesującej nas kategorii.

- 15 Przystępując do tak zaplanowanej charakterystyki kategorii administracji, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, trzeba przypomnieć, że pojęciu administracji można przypisywać zarówno **sens podmiotowy, jak i przedmiotowy**. Mówiąc o administracji, uwzględniamy oba aspekty (podmiotowy i przedmiotowy) znaczeniowe, traktując je łącznie jako dwie ściśle ze sobą związane strony opisywanego zjawiska. Inaczej mówiąc, administracja jako obiekt bliższej charakterystyki widziana jest tutaj przez pryzmat kategorii złożonej w swej treści, na którą składa się określona (swego rodzaju) działalność (funkcja administracji, administrowanie) oraz niezbędny do jej prowadzenia zorganizowany system (aparatus administracyjny) obejmujący jednostki organizacyjne ułożone w ustalone prawem struktury, środki materialne i finansowe, a przede wszystkim działające faktycznie zespoły ludzkie (kadry administracji), dzięki którym możliwe jest realne wykonywanie administracji i funkcjonowanie aparatus administracyjnego³². Po drugie, pojęcie administracji rozpatrujemy tu w **kontekście prawnym**, tj. jako kategorię prawną, która zarówno postrzegana jako działalność (funkcja), jak i ujmowana od strony organizacyjnej regulowana jest przez obowiązujące prawo. Po trzecie wreszcie, w dążeniu do określenia administracji mamy na uwadze **administrację publiczną**, odnoszącą się do państwa, wspólnot samorządowych itd., nie zaś do podmiotów prywatnych, do których może być również odnoszona działalność administrowania (zarządzania, kierowania), np. gdy mowa o administrowaniu własnym czasem (w sensie realizowania pewnego planu czynności), majątkiem, własnymi przedsięwzięciami gospodarczymi itd., a także gdy mowa o pewnym systemie zorganizowanego działania służącego wykonywaniu zadań i osiąganiu celów prywatnego podmiotu (np. administracja jako zorganizowany system służący zawiadywaniu prywatną działalnością gospodarczą).
- 16 Uwzględniając wspomniane założenia wyjściowe, w dalszym określaniu (charakterystyce) administracji należy zwrócić uwagę na następujące istotne elementy:
- 1) administracja (jako działalność oraz jako zorganizowany system) jest prowadzona **w imieniu (na rachunek) państwa lub innego związku publicznoprawnego**. Oznacza to, że „administracja” jest czyjaś, jest przynależna państwu lub innemu podmiotowi publicznoprawnemu (np. gminie, powiatowi). Pierwotnym dysponentem („właścicielem”) administracji jest państwo, które jednak na pewnym etapie rozwoju dzieli się tą administracją z innymi podmiotami,

³² Poszukiwanie wyróżników (identyfikatorów) służących określeniu administracji odnosi się zatem do administracji widzianej jako nierozdzielny splot (rewers i awers tej samej monety) funkcjonalnych (przedmiotowych) i organizacyjnych (podmiotowych) treści tego pojęcia.

zwykle w postaci związków publicznoprawnych (wspólnot samorządowych), rzadziej z podmiotami typu zakładowego;

- 2) administracja jako funkcja jest **działalnością o charakterze organizatorskim, wykonawczym**, polegającą na bieżącym, ciągłym (nieprzerwanym) realizowaniu zadań publicznych. Obszar tych zadań jest nader szeroki, zróżnicowany i płynny; jego zakres kształtowany jest ostatecznie przez obowiązujący porządek prawny, zdeterminowany wielorakimi czynnikami natury ustrojowej, politycznej, ekonomiczno-finansowej, społecznej itd. Obejmuje on sprawy (zadania) o charakterze ogólnym, dotyczące grup społecznych czy całej społeczności w ramach państwa, a także sprawy, w których centrum znajduje się jednostka ze swoimi indywidualnymi problemami, interesami itd. występującymi na różnych płaszczyznach życia społecznego. Nie będzie przesady w stwierdzeniu, że cechą znamionną administracji z punktu widzenia zakresu oddziaływania (samej działalności, jak również funkcjonowania aparatu administracyjnego) jest stały bezpośredni styk z sytuacją jednostki (jej uprawnieniami, obowiązkami, aktywnością, możliwościami realizacji swoich interesów itd.). Administracja (jako funkcja, a także jako organizacja działająca w jej ramach) towarzyszy jednostce przez całe życie. Jednakże trudno wyznaczyć z góry granicę owej styczności i – jak zaznacza J. Boć – ingerencji (oraz zainteresowania) administracji³³. Wspomniany organizatorski charakter administracji wiąże się ściśle z **postawą inicjatywną**, nakierowaną nie tylko na stan aktualny, ale i na przyszłość.

Administracja jako organizator i realizator różnorodnych złożonych zadań publicznych działa na wniosek, z inspiracji z różnych źródeł, ale także – i to przede wszystkim – z własnej inicjatywy w wyniku przypisania jej przez prawo określonych zadań i odpowiedzialności za stan rzeczy w określonych dziedzinach życia (np. bezpieczeństwa, spokoju publicznego, zapewnienia zaspokojenia zapotrzebowania społecznego na dobra, usługi itp.);

- 3) cechą przypisywaną administracji niemal powszechnie jest też to, że ma ona charakter wykonawczy. Ta „wykonawcza” natura musi być jednak widziana jako cecha względna, mierzona przede wszystkim odniesieniem do działalności ustawodawczej. Administracja jest niewątpliwie wykonywaniem prawa, którego twórcą jest w pierwszym rzędzie ustawodawca. Jednocześnie działalność oznaczana jako administracja nie jest li tylko ścisłą realizacją (wprowadzaniem w życie) postanowień zawartych w określonych aktach normatywnych (głównie ustawodawczych), a prowadzący tę działalność aparat administracyjny nie jest „technicznym wykonawcą” zawartych w prawie ustaleń.

Administracja nie jest ścisłym wykonywaniem norm prawnych i wyłącznie stosowaniem przepisów, lecz obejmuje także działania o treściach twórczych, wypełniających ogólnie tylko ustalone ramy prawne³⁴. Tę działalność admini-

³³ Por. J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 127.

³⁴ O czym pisano już swego czasu w dawniejszej literaturze prawa administracyjnego. Por. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 125.

stracji, polegającą na podejmowaniu i spełnianiu zadań niewytyczonych wprost przez ustawy i inne akty normatywne, ale istotnych dla dobrego funkcjonowania społeczeństwa i państwa, których realizacja pozostawiona jest w dużej mierze aktywności i inicjatywie samej administracji, można określić ogólnie jako **rządzenie**;

- 4) administracja traktowana zarówno jako działalność, jak i zorganizowany system (aparatus administracyjny) **prowadzona jest (działa) w interesie publicznym**. Ma ona służyć realizowaniu w sposób ciągły, trwałe zadań publicznych. Jej celem nie jest tu osiągnięcie zysków czy innych korzyści, lecz jej sens stanowi wypełnianie zadań i osiągnięcie założonych celów publicznych. Przywoływana tu cecha administracji wiąże się z kategorią **interesu publicznego**, która nie jest jednoznaczna i zawsze taka sama (ma charakter wypadkowy). Nie może być ona utożsamiana z sumą (czy nawet wypadkową) interesów indywidualnych członków takiej czy innej zbiorowości. Nie jest pojęciem zbiorczym, lecz tworzy pewną samoistną wartość. Na temat pojęcia interesu publicznego szerzej mowa jest w dalszych fragmentach niniejszego opracowania. W tym miejscu można odnotować jedynie pewne podstawowe aspekty jego rozumienia.

Otóż należy zauważyć, że interes publiczny postrzegany jest jako przeciwieństwo interesu indywidualnego, prywatnego, wobec którego uznawany jest zwykle za kategorię wyższą, zawierającą wartościujący element dobra wspólnego, ogólnego (pewnych wspólnych, ogólnych korzyści). Przez „interes” rozumieć można pewną korzyść, dobro, stan pożądany, uświadamiane sobie przez określony podmiot, oczekiwane w danych rzeczywistych warunkach bądź będące obiektem dążeń do uzyskania w przyszłości.

Odnosząc tak rozumiany interes do kategorii „interesu publicznego”, można więc powiedzieć, że oznacza on pewną korzyść (dobro, pożytek) przypisaną ogółowi (np. całemu społeczeństwu zorganizowanemu w państwo) czy określonej zbiorowości, którą to korzyść ogół, zbiorowość – jak można sądzić – sobie uświadamia i uznaje za wspólną wartość i która jest punktem odniesienia w konfrontacji z różnymi interesami grupowymi czy indywidualnymi występującymi w obrębie całej społeczności czy mniejszej, określonej zbiorowości.

Postrzegane w ten sposób pojęcie interesu publicznego zawiera bez wątpienia znaczny ładunek ocenny i podlega interpretacji w zależności od miejsca, czasu czy innych charakterystycznych okoliczności (uwarunkowań). Nie da się w każdym razie ustalić z góry raz na zawsze, na czym konkretnie polega (w czym się przejawia) interes publiczny;

- 5) z administracją (jako działalnością, jak również systemem organizacyjnym) wiąże się **cecha władczości** (władztwa). Przy czym jest to cecha „co do zasady”, nie w każdym bowiem przypadku styczności z administracją mamy do czynienia z działaniami natury władczej. Władztwo (o którym szerzej będzie mowa w dalszym fragmencie niniejszego opracowania) w ogólnym ujęciu oznacza możliwość jednostronnego, wiążącego kształtowania sytuacji określonego

podmiotu przez inny, uprawniony podmiot wraz z możliwością zapewnienia skuteczności tego kształtowania poprzez użycie przymusu państwowego;

- 6) administracja jest prowadzona i działa (jako aparat administracyjny) wyłącznie na podstawie i w granicach wytyczonych przez prawo. Wynika to wprost z konstytucyjnej zasady legalizmu działania władzy publicznej (art. 7 Konstytucji RP), która tej władzy (administracji) nie tylko zakazuje naruszać prawo (tak jak i jednostce), lecz także nakazuje jej działać wyłącznie na podstawie obowiązującego prawa i w jego granicach. Nie znajduje tu zastosowania zasada, że co nie jest zabronione, to jest dozwolone. Dla administracji (szerzej: całej władzy publicznej) dozwolone jest to, co jest jej przypisane przez prawo, przy czym to prawne zdeterminowanie administracji prawem nie jest takie samo w każdym przypadku, lecz różnicuje się w zależności od sfer jej działania, zadań, konkretnych szczegółowych funkcji itp.

3. Sfery działania administracji (rozdzielenie jej podstawowych rodzajów)

W ramach rozważań nad administracją publiczną – zważywszy na szeroki zakres treści pojęciowych tej kategorii, a zwłaszcza rozległy zakres działań nią obejmowanych – dokonuje się często różnych jej wewnętrznych podziałów i klasyfikacji służących generalnie przedstawieniu bardziej uszczegółowionego obrazu tej złożonej funkcji (oraz aparatu ją realizującego). Wspomniane podziały, klasyfikacje, wydzielenie rodzajów administracji itd. mogą być (i są) dokonywane w oparciu o różne szczegółowe kryteria. W rezultacie ta wewnętrzna niejako dyferencjacja kategorii administracji może przedstawiać się w sposób bardziej lub mniej rozbudowany i zróżnicowany. Jeśli np. jako kryterium podziału administracji przyjmuje się rodzaje wyróżnionych przedmiotowo spraw, to daje to niewątpliwie asumpt do wyodrębnienia licznych dziedzin administracji, takich jak przykładowo administracja zdrowia, spraw cudzoziemców, telekomunikacji, energetyki, ochrony środowiska, obrony narodowej, spraw zagranicznych itd. Z kolei odwołanie się do siatki podziału terytorialnego państwa i spojrzenie z tej perspektywy na administrację będzie prowadziło do wyróżnienia administracji centralnej i terenowej, a w ramach tej ostatniej do wskazania np. administracji gminnej, powiatowej, wojewódzkiej czy sołeckiej bądź osiedlowej. Im więcej wymyśli się kryteriów wyodrębnienia, tym bogatsze okazać się będzie zróżnicowanie w obrębie całej kategorii administracji, które jednak trudno przeceniać z punktu widzenia precyzowania jej charakterystyki. Wydaje się, że w ramach tego opisowego przybliżenia obrazu administracji (i jej istoty) wystarczy wskazać na pewne podstawowe (oraz ogólnie określone) sfery działania i obszary aktywności, mając przy tym na uwadze swego rodzaju nadrzędne kryterium w postaci odzwierciedlenia ich (bezpośrednio lub pośrednio) w regulacji prawnej odnoszącej się do administracji.

17

- 18 Kierując się powyższą dyrektywą, można wskazać **główne sfery administracji**, postrzegane również jako jej rodzaje czy szczegółowe funkcje.

Istotnym rozróżnieniem sfer działania administracji jest wskazanie na sferę **zewnątrzną** i **wewnętrzną**, które mają ważne znaczenie m.in. z punktu widzenia związania administracji prawem.

! **Sfera zewnętrzna administracji** obejmuje obszar działań, których adresatami są podmioty usytuowane organizacyjnie poza aparatem administracyjnym (niewchodzące w ramy jego struktur), np. osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej itd. **Sfera wewnętrzna** zaś to cały system organizacyjny, obejmujący całokształt powiązanych ze sobą różnych podmiotów tworzących w sumie mechanizm strukturalno-funkcjonalny ustanowiony dla wykonywania administracji publicznej rozumianej w przedmiotowym sensie. Innymi słowy, sfera wewnętrzna administracji sprowadza się do tego, co mieści się w granicach aparatu administracyjnego.

Wspomniane znaczenie wyodrębnienia sfery zewnętrznej i wewnętrznej administracji w kontekście związania administracji prawem tkwi, najogólniej rzecz biorąc, w tym, że w występowaniu „na zewnątrz” administracja podlega ściślejszej determinacji prawnej, polegającej na legitymowaniu się podstawami prawnymi w postaci przede wszystkim norm prawa powszechnie obowiązującego. Odnośnie do sfery wewnętrznej rygory podstaw prawnych są łagodniejsze i mogą uwzględniać jako te podstawy także przepisy prawa wewnętrznego, jak również szczególne konstrukcje i rozwiązania prawne dotyczące relacji, układów i stosunków organizacyjnych oraz funkcjonalnych zachodzących w obrębie aparatu administracyjnego (np. kategoria tzw. normy ogólnokompetencyjnej do kierowania, upoważniającej do szerokiego wkraczania podmiotu upoważnionego w działalność podmiotu kierowanego, niedoprecyzowane treści podległości i podporządkowania, traktowane jako otwarcie dla ingerencji każdego rodzaju, która nie jest sprzeczna z prawem itd.).

- 19 Inny podział sfery administracji, zdomowiony w piśmiennictwie naukowym od dłuższego już czasu, to **podział na administrację władczą i niewładczą**. U podłoża tego rozróżnienia leży stopień imperatywności działań. Na marginesie można dodać, że ten podział znajduje w doktrynie także ujęcie w postaci administracji **zwierzchniej** i **zawiadowczej**, a także iż nawiązuje do wcześniej stosowanego w obrębie całej administracji publicznej rozróżnienia sfery **imperium** oraz **gestii**.

! **Administracja władcza** to taki fragment administracji publicznej, w ramach którego administracja wydaje akty obowiązujące adresatów i w razie potrzeby używa przymusu do ich wyegzekwowania. Administrację tę charakteryzuje zatem prawo wydawania aktów jednostronnych, którym przysługuje domniemanie waż-

ności oraz zapewnienie ich wykonania przez zastosowanie środków przymusu bez ingerencji sądu (przymus bezpośredni).

 Administracja **niewładcza** jest przeciwieństwem administracji władczej, a zatem można powiedzieć krótko, że jest to sfera aktywności administracji, w której nie znajdują zastosowania formy aktów prawnopublicznych, generalnych czy indywidualnych. W tej sferze administracja posługuje się formami właściwymi prawu cywilnemu, a przede wszystkim podejmuje różnego rodzaju **działania faktyczne**, natury społeczno-organizatorskiej czy też organizacyjno-technicznej i materialnej niewywołujące zwykle skutków prawnych.

Należy dodać, iż administracja władcza i niewładcza limitowana jest prawem. Przepisy prawne bowiem określają, jakimi środkami może posługiwać się administracja publiczna w swoich działaniach. Wybór środków jest dopuszczalny o tyle, o ile na taki wybór prawo zezwala.

Kolejne ważne z punktu widzenia przedstawienia kategorii administracji rozróżnienie to rozróżnienie sfery **administracji reglamentacyjnej** i **administracji świadczącej**. Podział ten dokonywany jest w oparciu o charakter zadań, a w szerszej perspektywie odnosi się do roli i znaczenia kierunków działalności (aktywności) państwa i innych związków publicznoprawnych.

20

 **Sfera reglamentacyjna** jest pierwotną i tradycyjną sferą działania administracji publicznej. Sfera ta realizuje się poprzez rozstrzygnięcia w postaci nakazów, zakazów, zezwoleń itp. Administracja wkracza tu w obszar praw jednostki, ogranicza wolności, nakłada obowiązki i obciążenia.

Sfera ta wyrasta z państwa policyjnego, czerpiąc swoje uzasadnienie z „prawa policji” (*ius polittiae*), którego treść wyrażała się w tym, że panujący ma prawo i obowiązek dbać o porządek publiczny i dobro poddanych. Z tego tytułu panujący uprawniony był do podejmowania wszelkich działań niezbędnych do utrzymywania państwa w dobrym stanie i zapewnienia pomyślności podwładnych.

W państwie parlamentarnym sfera ta nie znika, ale zaczyna się ograniczać, w szczególności w efekcie wprowadzenia podziału władz. Administracja nie jest już wszechwładna, bo nie jest równocześnie władzą ustawodawczą. Administracja nadal realizować ma dobro publiczne, ale ma czynić to w granicach, które ustanawiają ustawy.

Ścisłejsze związanie administracji prawem w fazie państwa praworządnego również nie oznacza zniknięcia reglamentacji administracyjnej. Możliwość reglamentacji staje się jednak zdeterminowana prawem i przestaje być efektem ogólnego uprawnienia do działania dla dobra publicznego.

 Druga sfera działania administracji, tj. **administracja świadcząca**, związana jest najogólniej rzecz biorąc z rozwiązywaniem spraw kompleksowych, z działalnością organizatorską łączącą się z zapewnieniem obywatelowi określonych świadczeń lub innych korzyści.

Administracja świadcząca ma na celu poprawę warunków życia obywateli poprzez bezpośrednie wsparcie finansowe i rzeczowe (pomoc socjalna) lub poprzez urządzenia publicznie dostępne (np. szkoły, szpitale itp.).

Ta sfera działania administracji wywodzi się z założeń dotyczących roli państwa w ramach troski o byt obywateli, jego funkcji opiekuńczych i socjalnych wobec społeczeństwa.

Obecnie kategoria administracji świadczącej oznacza obszar działania, kierunek administracji publicznej, w którym administracja podejmuje i realizuje zadania polegające na bezpośrednim lub pośrednim świadczeniu usług materialnych i niematerialnych na rzecz obywateli i ich grup (tudzież innych podmiotów) oraz stwarzaniu warunków (w dziedzinie materialnej i niematerialnej) do zaspokojenia potrzeb społecznych.

 W zakres administracji świadczącej wchodzi więc w szczególności takie działania, jak świadczenie zasiłków i środków pieniężnych, pomoc społeczna, udzielanie informacji i uświadamianie, subwencje i dotacje, urządzenie infrastruktury komunalnej i rzeczy publicznych (np. drogi, place, parki itp.), udzielanie świadczeń kombatanckich oraz przydział lokali.

- 21 Można nadmienić, że przytoczony podział nie pokrywa się z rozróżnieniem administracji władczej i niewładczej.

Administracja świadcząca nie może być przeciwstawiana administracji władczej, następuje tu bowiem wzajemne przenikanie, zazębianie się. Przykładowo, określone świadczenia mogą być uzależnione od ustalonego prawem zachowania się podmiotu bądź powiązane z ingerencją władczą (np. przyznanie stypendium zależy od wyników w nauce). Niekiedy świadczenia mogą być przymusowe (np. obowiązek szkolny), a czasami działania władcze i niewładcze mogą się uzupełniać przy realizacji zadań ze sfery administracji świadczącej.

- 22 Oprócz wskazanego wyżej wyodrębnienia sfer działania administracji możliwe są inne jeszcze podziały w tej materii. Przykładowo można mówić o podziale na **policję administracyjną**, **reglamentację administracyjną** (rozumianą jako ograniczenia, przede wszystkim w dziedzinie gospodarczej), świadczenia materialne oraz świadczenia niematerialne (świadczenia obejmowane są w innych klasyfikacjach obszarem administracji świadczącej). Można również wyróżnić w obszarze działania admini-

stracji sferę polityki, administrację wykonawczą i zarządczą, a także sprawowanie funkcji właścicielskich oraz zarządu mieniem publicznym. Przy tym podziale wyodrębnienie poszczególnych sfer działania – aczkolwiek zasadne – dokonywane jest według różnych kryteriów.

Wszystkie te podziały i wydzielenia sfer administracji publicznej nie implikują jakichś dalej idących konsekwencji (tym bardziej że podziały te mają charakter konwencyonalny), lecz służą charakterystyce i przybliżeniu treści administracji publicznej. Często prowadzą one do wyróżnienia podstawowych funkcji współczesnej administracji, takich jak funkcja reglamentacyjno-polityczna, funkcja świadcząca oraz funkcja właścicielska i zarządzania majątkiem publicznym³⁵.

Osobno warto również wspomnieć o podziale administracji w kontekście całej jej konstrukcji prawnoustrojowej. Z tego punktu widzenia w administracji publicznej wyróżnić można dwa zasadnicze jej składniki, tj. administrację państwową i administrację samorządową. Z kolei w obrębie administracji państwowej daje się wyodrębnić główny jej nośnik w postaci administracji rządowej oraz jako dopełnienie (o zdecydowanie mniejszej skali) administrację państwową nierzadową. Wreszcie w odniesieniu do administracji rządowej rysuje się także dalszy podział, a mianowicie na administrację rządową zespoloną i niezespoloną. Gdy chodzi natomiast o administrację samorządową, to składa się ona w pierwszym rzędzie z administracji samorządu terytorialnego, będącej pod względem zakresu, roli i znaczenia zdecydowaną dominantą w obrębie całej administracji samorządowej, oraz administracji samorządu specjalnego, który w dzisiejszym stanie prawnym obejmuje samorząd zawodowy (ściślej: kilkanaście funkcjonujących samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące określone zawody zaufania publicznego).

4. Określenie prawa administracyjnego i jego ogólna charakterystyka

Mając na uwadze poczynione ustalenia dotyczące pojmowania kategorii administracji, można przejść do próby sformułowania odpowiedzi na pytanie o pojęcie prawa administracyjnego. Co prawda pomiędzy administracją a prawem administracyjnym zachodzą ewidentne różnice (administracja jest zjawiskiem organizacyjnym, tudzież widzianym funkcjonalnie bądź traktowanym łącznie wraz z innymi jeszcze

³⁵ W doktrynie prawa administracyjnego i nauki administracji dość często wskazywane są te szczegółowe funkcje administracji publicznej. Por. szerzej na ten temat np. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 34–44, 75 i n.; zob. także H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 104–124. Autorzy wyróżniają tu cztery główne sfery działania administracji, zaliczając do nich sfery: porządkowo-reglamentacyjną, administracji świadczącej, zarządzania majątkiem publicznym (administracja wykonująca uprawnienia właścicielskie), zarządzania rozwojem.

aspektami, zwłaszcza z czynnikiem ludzkim, zaś prawo administracyjne to kategoria norm zawartych w stosownych regulacjach prawnych), to jednak, jak już podnoszono wcześniej, administracja przywoływana jest niemal powszechnie jako punkt odniesienia dla konstruowania definicji prawa administracyjnego zarówno w dawniejszej, jak i współczesnej doktrynie. Należy jednak zauważyć, że zdefiniowanie prawa administracyjnego, podobnie jak i samej administracji, nie jest zabiegiem prostym. Jak do-tychczas w piśmiennictwie naukowym brak jest jednej powszechnie akceptowanej definicji tej gałęzi prawa, spotkać można natomiast w tym zakresie rozliczne próby jej określenia, stosujące odmienne podejścia do wyjaśnienia, na czym polega i czego dotyczy ten składnik porządku prawnego w państwie.



W najprostszym podejściu definiującym prawo administracyjne poprzez odniesienie go do administracji można ujmować je jako **gałąź prawa, która normuje organizację i funkcjonowanie administracji publicznej**. Inaczej mówiąc, prawo administracyjne to prawna regulacja procesów administrowania (w szczególności władcze elementy tych procesów) oraz organizacji i postępowania podmiotów (zwłaszcza organów, urzędów itd.), które te procesy realizują³⁶.

Tego rodzaju ujmowanie prawa administracyjnego w żadnej mierze nie prowadzi jednak do pełniejszego jego rozpoznania i określenia jego istoty. Można się w nim bardziej dopatrywać określenia swego rodzaju „prawa administracji” niż prawa administracyjnego³⁷. Nie ulega wszakże wątpliwości, że administrację (w sensie przedmiotowym i podmiotowym) regulują normy prawne przynależne do różnych gałęzi prawa, np. cywilnego, konstytucyjnego, finansowego itd., a nie tylko prawa administracyjnego. Kwalifikowanie więc prawa administracyjnego poprzez odwołanie się do całokształtu regulacji prawnej normującej organizację i działanie administracji okazuje się mało poznawcze i niewystarczające.

- 25 Dalsze dociekania dotyczące identyfikacji prawa administracyjnego (jego istoty, roli, znaczenia) owocowały (owocują) kolejnymi próbami formułowania różnych jego określeń. Wśród nich można dostrzec – w szczególności na gruncie dawniejszej doktryny – **dwa główne kierunki ujmowania prawa administracyjnego, tj. podmiotowy oraz przedmiotowy**.

³⁶ Jak syntetycznie ujmuje to Z. Cieślak, prawo administracyjne stanowi normatywną podstawę uregulowania treści administracji – por. Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 68.

³⁷ Co niektórym przedstawicielom doktryny dawało asumpt do rozróżnienia prawa administracyjnego w znaczeniu szerokim oraz w sensie wąskim. Np. E. Iserzon wskazywał, że prawo administracyjne *sensu largo* to ogół norm regulujących stosunki powstające w dziedzinie administracji państwowej, choćby należące do różnych gałęzi prawa (cywilnego, karnego itd.), zaś prawo administracyjne w ścisłym znaczeniu to całokształt norm specjalnych normujących takie same stosunki w sposób szczególny, a mianowicie metodą władczą – por. E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 46–47.

Pierwszy traktuje prawo administracyjne jako system normatywny odnoszący się do podmiotów administrujących, drugi zaś postrzega to prawo jako regulację działalności administracyjnej (funkcję administrowania).



W piśmiennictwie (przywoływanym tu przykładowo) **prawo administracyjne z perspektywy podmiotowej** określane jest jako zawierające normy prawne regulujące działalność władz administracyjnych. Normy te stanowią również o uprawnieniach i obowiązkach jednostek, ale jedynie względem władz administracyjnych (A. Peretiatkowicz), jako regulacja wewnętrznej organizacji władz administracyjnych i związków publicznoprawnych, jak również stosunków między państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeszeniami (S. Kasznica), czy też jako dział publicznoprawnego, wewnątrzpaństwowego porządku prawnego, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm odnoszących się do ustroju i aktywności administracji (J.S. Langrod)³⁸.

Określenia przedmiotowe w poszukiwaniu istoty prawa administracyjnego biorą za punkt wyjścia nie organy administracji (władze administracyjne), lecz głównie ich działanie. Prawo administracyjne w tym przedmiotowym ujmowaniu to gałąź prawa normująca procesy administrowania. Na przykład M. Jaroszyński stwierdzał, że prawem administracyjnym nazywamy ogół norm prawnych regulujących stosunki wynikające z administracyjnej działalności organów państwowych, tj. z bezpośredniego organizowania praktycznej realizacji zadań państwowych³⁹. Przedmiotowe ujmowanie prawa administracyjnego widać w stanowisku J. Starościaka, zgodnie z którym jest nim gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich w swoistych formach prawnych. Trzon prawa administracyjnego stanowią te przepisy, które mogą stanowić podstawę stosunku administracyjnoprawnego⁴⁰. Przedmiotowe podejście w określaniu prawa administracyjnego prezentuje też E. Ochendowski, który traktuje je jako zespół norm regulujących działalność państwa albo – mówiąc inaczej – funkcje administrowania⁴¹.

Brak dostrzegalnych efektów w zakresie jednoznacznego określenia prawa administracyjnego przy zastosowaniu kryterium podmiotowego bądź przedmiotowego skłaniał doktrynę do poszukiwania innych kryteriów służących dookreśleniu prawa administracyjnego. Takim „dopowiadającym” (a z biegiem czasu jednym z głównych) wyznacznikiem stało się odwołanie do konstrukcji **stosunku prawnoadministracyjnego** (sygnalizowane wcześniej stanowisko J. Starościaka, F. Longchamps de Bériera,

³⁸ Por. odpowiednio A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia...*, s. 10; S. Kasznica, *Polskie prawo...*, 1946, s. 20; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 226.

³⁹ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, s. 33.

⁴⁰ Por. J. Starościak, *Prawo...*, 1975, s. 14–15.

⁴¹ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, 2009, s. 32; zob. także J. Borkowski, *Określenie administracji...*, s. 53 i n.

J. Filipka⁴², akcentowanie „władczości” w regulacji prawnoadministracyjnej (J. Borowski, W. Dawidowicz) czy też wskazywanie na swoistość metody regulacji jako wyróżnika tej gałęzi prawa (np. F. Longchamps de Brier, J. Filipek, A. Stelmachowski)⁴³.

- 28 Pojawiły się w tym zakresie także oryginalne ujęcia. Można tu wspomnieć np. poglądy W.L. Jaworskiego, który za najważniejsze zagadnienie prawa administracyjnego uważał kontrolę administracji państwowej, a prawo to określał jako regulację działalności państwa, którego kontrola należy do jednostki⁴⁴. Warto również odnotować propozycję W. Dawidowicza, aby odróżniać w ramach prawa administracyjnego dwa porządki prawne, mianowicie „prawo wewnętrzne” określające struktury i inne aspekty (np. powiązania organizacyjne, funkcje poszczególnych jednostek organizacyjnych itd.) organizacji i funkcjonowania aparatu administracyjnego oraz „prawo zewnętrzne”, które normuje kształtowanie przez administrację stosunków społecznych. Autor ten uznawał, że prawem administracyjnym we właściwym znaczeniu jest owo „prawo zewnętrzne”, obejmujące swymi treściami regulację materialnoprawną, konstruując przy tym charakterystyczny dla tej regulacji model normy prawa administracyjnego⁴⁵. Towarzyszyła temu propozycja potraktowania prawa administracyjnego ustrojowego jako osobnej gałęzi prawa.
- 29 W najnowszym piśmiennictwie, zwłaszcza w opracowaniach podręcznikowych, rozważania nad zdefiniowaniem czy chociażby w miarę precyzyjnym określeniem prawa administracyjnego pozostają cały czas ważnym polem dociekań badawczych. W próbach sformułowania definicji dzisiejszego prawa administracyjnego przywoływane są tradycyjne kryteria podmiotowe, przedmiotowe, a także władczość, specyficzne formy działania podmiotów realizujących to prawo czy wreszcie kryterium generowania przy stosowaniu norm prawa administracyjnego stosunków prawnoadministracyjnych. Pojawiają się też jednak inne kryteria (odniesienia) wprowadzające elementy modernizacji ujmowania prawa administracyjnego według wspomnianych dotychczasowych klasycznych wyznaczników. Przykładem może być dość szeroki nurt poglądów, że jednym z podstawowych wyróżników gałęzi prawa administracyjnego (i elementów jego definicji) są **aspekty aksjologiczne**, dotyczące wartości, jakim

⁴² Por. F. Longchamps de Brier, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr 1964/19, s. 44; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 134; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2003, s. 15 i n.

⁴³ Ten ostatni autor stwierdza jednoznacznie, że metoda administracyjna oparta jest na zasadzie władztwa i podporządkowania – por. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 13–17. Szeroki przegląd podejmowanego w doktrynie definiowania prawa administracyjnego – zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 73 i n.

⁴⁴ Por. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 8–10. W znanym stwierdzeniu autora, że „praktycznie idzie w nauce prawa administracyjnego (...) o kontrolę administracji”, wydobyty jest ogólny sens prawa administracyjnego, polegający na „kontroli” administracji rozumianej jako ograniczenie jej swobodnego działania w stosunku do jednostki.

⁴⁵ Por. W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 7–15.

służyć ma fragment systemu prawa określany mianem prawa administracyjnego, a zwłaszcza wartości w postaci dobra wspólnego⁴⁶. Inny przykład nowego podchodzenia do identyfikowania i określania prawa administracyjnego to uwzględnianie determinowania jego treści **unormowaniami międzynarodowymi**⁴⁷.

Efektom tych wszystkich zabiegów doktrynalnych w zakresie poszukiwania prze-
konującej, jednoznacznej i szeroko akceptowanej definicji prawa administracyjnego
nie jest jednak – jak się okazuje – wypracowanie tego rodzaju definicji, lecz wystę-
powanie różnych określeń, w odmienny sposób rozkładających akcenty, gdy chodzi
o ustalenie i prezentację istoty prawa administracyjnego. Taki stan rzeczy pokazuje,
że zdefiniowanie w sposób jednoznaczny i uniwersalny prawa administracyjnego jest
niezwykle trudne, jeśli w ogóle możliwe⁴⁸. Konstatacja ta prowadzi zaś do wątpliwo-
ści co do produktywności podejmowania starań o ujmowanie tego prawa w formuły
naukowych definicji w ogóle oraz do refleksji, że bardziej przydatne i prostsze (łatwiej
docierające do odbiorcy) wydaje się określanie prawa administracyjnego (podobnie
jak administracji) w sposób opisowy, poprzez wskazanie jego charakterystycznych
elementów. Można dodać, że dzisiejsza doktryna prawa administracyjnego coraz
częściej skłania się ku tej formule ustalenia odpowiedzi na pytanie, co to jest pra-

30

⁴⁶ Por. np. Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 52. Prawo administracyjne jest tu określone jako „uporządkowany” zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne. Zob. także I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 31; Z. Duniewska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 52. Z. Duniewska ujmuje prawo administracyjne jako gałąź prawa „nieobjętą 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”. Autorka zauważa również: „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”.

⁴⁷ Por. np. P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i szczególnej prawa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 159.

⁴⁸ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 53. Wcześniej zwracał na to uwagę J. Łętowski, pisząc, że w świetle dotychczasowego dorobku teorii konsekwentne i precyzyjne określenie zakresu pojęcia prawa administracyjnego jest niemożliwe. Można się podjąć tego wyłącznie w pewnym i to niedoskonałym przybliżeniu; wtedy uznać trzeba, że prawo administracyjne reguluje – po pierwsze – realizację procesów administrowania w państwie, po drugie – system instytucji, które te procesy realizują, i po trzecie – przede wszystkim władcze elementy tych procesów – por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15–16.

wo administracyjne, o którym powszechnie wiadomo, że należy do najważniejszych komponentów całego systemu prawnego w państwie⁴⁹.

- 31  Jak zatem, przyjmując opisową konwencję objaśniania pojęć, można zdefiniować interesujące nas prawo administracyjne? Otóż określenie tego prawa komponuje się poprzez przywołanie następujących podstawowych cech (wyznaczników swoistości) tej regulacji prawnej:

- 1) **prawo administracyjne** jest składnikiem obowiązującego w państwie systemu prawa i **stanowi wyodrębnioną, jedną z podstawowych gałęzi tego prawa**. Należy ono do szerszej kategorii „prawa publicznego”, co oznacza, że jego regulacja skierowana jest na władzę publiczną i jej działanie (zwłaszcza wobec jednostki) oraz że (inaczej, niż ma to miejsce w odniesieniu do „prawa prywatnego”) stosowanie jego norm zależy w bardzo dużym stopniu od woli podmiotów władzy publicznej (administracji);
- 2) jako osobna gałąź prawa **prawo administracyjne obejmuje uporządkowany zespół powiązanych ze sobą norm**, który ma swój przedmiot, operuje własną, swoistą metodą regulowania, posiada krąg podmiotów będących adresatami tych norm⁵⁰. Kształtowany przez to prawo porządek normatywny odzwierciedla też swoją aksjologię w postaci określonych wartości, które wyraża i ma chronić, oraz celów, których osiągnięciu ma służyć;
- 3) przedmiot regulacji prawa administracyjnego jawi się bardzo szeroko i w najbardziej ogólnym ujęciu może być przedstawiony (nawiązując tu do wcześniej przywoływanych poglądów doktryny) jako wykonywanie funkcji administracji publicznej. Innymi słowy, **prawo administracyjne to gałąź prawa nakierowana na unormowanie** (ukształtowanie podstaw prawnych) **działalności władzy publicznej kwalifikowanej przedmiotowo jako administrowanie**, w tym określenie zakresu i treści tej działalności, jej celów, zadań i zasad postępowania w procesie ich realizowania. Sfera regulacji prawa administracyjnego obejmuje też ustalenia dotyczące podmiotów zaangażowanych w procesy administrowania, w pierwszym rzędzie odnoszące się do kwestii organizacji i funkcjonowania ustanowionego specjalnie dla potrzeb realizowania owych procesów aparatu administracyjnego. Wreszcie – i to jest bodaj aspekt najważniejszy – **prawo administracyjne normuje stosunki społeczne** (w konse-

⁴⁹ Por. w szczególności J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 59. Autor stwierdza wprost, że „bardziej przydatne od formułowania definicji jest wyliczenie podstawowych cech prawa administracyjnego” (co też następnie czyni) – s. 60 i n.; por. też m.in. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 25 i n., gdzie autorka po dokonaniu syntetycznego przeglądu sposobów definiowania prawa administracyjnego w literaturze naukowej przechodzi do przedstawienia podstawowych cech charakteryzujących to prawo. Por. podobnie P. Ruczkowski [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 36. Prawo administracyjne jest w ujęciu autorskim przedstawione opisowo poprzez sformułowanie jego charakterystycznych cech.

⁵⁰ Co do sposobu i kryteriów wyróżniania gałęzi prawa por. m.in. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 114 i n.

kwencji stosunki prawne) w różnych dziedzinach życia publicznego, które **poddane są oddziaływaniu władzy publicznej** (podmiotów reprezentujących tę władzę) w ramach działalności będącej wykonywaniem funkcji administracji publicznej. Władza publiczna (administracja) w ramach przypisanej (i wykonywanej) funkcji administrowania ingeruje w cały szereg obszarów spraw, w których w sposób naturalny występują różne (całe zestawy) interesy, wartości, dobra itd., przynależne pewnym grupom społecznym, określonym zbiorowościom czy – przede wszystkim – jednostkom (osobom fizycznym, osobom prawnym itd.) bądź związane z tymi zbiorowościami lub jednostkami. Na tym tle kształtują się zwłaszcza relacje (stosunki, sytuacje) jednostek (grup, zbiorowości) z administracją, relacje administrujący – administrowany, ale także relacje, stosunki wzajemne, odniesienia między samymi administrowanymi, wynikające z faktu wkraczania w daną dziedzinę spraw przez administrację (poddanie tej dziedziny oddziaływaniu władzy publicznej). Prawo administracyjne tworzy dla tych relacji determinanty prawne, określając ich zakres, treść (m.in. układ wzajemnych praw i obowiązków, ukształtowanie pozycji podmiotów występujących w tych relacjach), zasady, reguły postępowania itd.;

- 4) ta właśnie wspomniana **regulacja zachodzących w procesie administrowania relacji** pomiędzy władzą publiczną a jednostką (grupą społeczną, określoną zbiorowością), jak również relacji (stosunków) pomiędzy jednostkami, kształtujących się na kanwie administracyjnej działalności władzy publicznej (jej organów), stanowi kwintesencję prawa administracyjnego. Prawo to wyrastało (i rozwijało się) z idei ograniczenia całkowitej swobody działania władzy wobec jednostki (w szczególności osoby fizycznej) i potrzeby ujęcia relacji władza – jednostka w pewne względnie stałe reguły (ramy) gwarantujące jednostce pozycję podmiotu wyposażonego wobec władzy (administracji) w określone prawa i obowiązki, a nie przedmiotu nieskrępowanego oddziaływania tej władzy, która siłą rzeczy musiała być dla tej idei związana w swoim działaniu określonymi prawidłami. Można powiedzieć, iż prawo administracyjne należy dziś widzieć jako ład normatywny odnoszący się do kształtowania i realizowania celów oraz zadań wyrażających interes publiczny i dobro ogółu (państwa, wspólnoty samorządowej, określonych grup społecznych), jak również dotyczący tworzących się na tym tle relacji władza publiczna – jednostka i określający te relacje poprzez ustalenie w ich obrębie wzajemnych praw i obowiązków władzy i jednostki;
- 5) ten „ład normatywny” (tworzący odrębną gałąź porządku prawnego) oparty jest na swoistej metodzie regulacji określanej jako **metoda administracyjna** (prawnoadministracyjna). W ogólnym ujęciu polega ona na tym, że stanowione normy prawa administracyjnego same w sposób jednostkowy („z góry”) określają prawa i obowiązki ich adresatów, kształtując ich sytuację prawną, bądź też dają podstawę prawną organom administracji (szerzej: podmiotom administrującym) do takiego właśnie kształtowania sytuacji adresata normy w trakcie jej stosowania. W każdym razie istota prawnoadministracyjnej metody regula-

cji wyraża się w braku równorzędności podmiotów w zakresie ustalania praw i obowiązków jednostki w stosunkach z władzą publiczną; decydujący głos ma tu owa władza działająca bezpośrednio poprzez ustanowione normy lub też poprzez zastosowanie tych norm do określonych, konkretnych przypadków przez upoważnione do tego organy i inne podmioty administrujące;

- 6) co się tyczy kategorii adresatów norm prawa administracyjnego traktowanej jako wyróżnik ujmowania tego prawa w osobną, swoistą gałąź całego systemu prawa, to należy zauważyć, że jest ona niezwykle pojemna. Oczywiście w pierwszej kolejności wskazać tu trzeba krąg adresatów w postaci osób fizycznych, a także osób prawnych czy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, niewchodzących w skład aparatu administracyjnego (adresatami są podmioty zewnętrzne w stosunku do struktur organizacyjnych administracji). Regulacja prawa administracyjnego odnosi się jednak również do „wnętrza” aparatu administracyjnego i adresatami norm tego prawa mogą być organy administracyjne i podmioty o innym statusie prawnym, znajdujące się w strukturach tego aparatu;
- 7) ponadto wśród właściwości charakteryzujących prawo administracyjne warto wskazać jeszcze na dwie jego cechy. Pierwsza to ta, że mamy tu do czynienia z prawem bezwzględnie obowiązującym (*ius cogens*), co oznacza, że jego dyspozycje są wiążące i nie mogą być wyłączone czy ograniczone wolą adresatów, do których się odnoszą. Druga zaś – to przypisywana szeroko w doktrynie temu prawu cecha „władczości”. Otóż „władczość” prawa administracyjnego rozumieć można w ten sposób, że normuje ono władcze działania władzy publicznej, tj. takie, które jednostronnie, wiążąco kształtują sytuację (prawa i obowiązki) innych podmiotów. Prawo administracyjne może być (i jest) też postrzegane jako władcze w tym sensie, że w wyniku jego stosowania powstają stosunki prawne (prawnoadministracyjne), których treść jest kształtowana bezpośrednio (jednostronnie) przez normy prawne albo przez podmioty administrujące na zasadzie równorzędności stron. Wreszcie prawo administracyjne ma naturę władczą i od tej strony, że w sposób wiążący ustala w tworzących je normach zachowanie (sytuacje) adresatów, czyniąc to zarówno bezpośrednio (zachowania bądź sytuacje określone są wprost w przepisach prawnych), jak i pośrednio (zachowania czy sytuacje wynikają z odpowiednich aktów wydawanych przez właściwe organy). Dodać należy, że władczość prawa administracyjnego można dostrzegać też w tym sensie, że operuje ono różnymi sankcjami za niedochowanie obowiązujących norm (innymi słowy, za naruszenie norm prawa administracyjnego przewiduje różnego rodzaju sankcje prawne, czyli określone prawnie dolegliwości, niekorzystne stany adresowane do podmiotów, które nie respektują obowiązujących ich norm).

- 32 W zakończeniu uwag dotyczących określenia prawa administracyjnego nasuwają się jeszcze dwie wartości odnotowania sprawy. Otóż dokonując charakterystyki tego prawa w nawiązaniu do kategorii administracji, po pierwsze, należy pamiętać o od-

różnieniu go od wskazywanego nierzadko w piśmiennictwie „prawa administracji”. „Prawo administracji” – to określenie, które może znajdować zastosowanie wobec całokształtu regulacji prawnych należących do różnych gałęzi systemu prawa, które to regulacje odnoszą się do administracji, jej organizacji i funkcjonowania. Prawo administracyjne jest składnikiem (bodajże najważniejszym) tak pojmowanego „prawa administracji”, ale oczywiście go nie wyczerpuje i nie może być z nim utożsamiane.

Po drugie, należy podkreślić, że prawo administracyjne nie powinno być rozumiane jako „prawo dla administracji”, skoncentrowane na unormowaniach mających służyć zapewnieniu realizacji wytyczonych celów i zadań przez poszczególne podmioty administrujące, których obszaru działalności dotyczy dana – wprowadzana bądź nowelizowana – regulacja prawnoadministracyjna. Prawo administracyjne to także – a może nawet przede wszystkim – „prawo podmiotów administrowanych”, konstruowane z myślą o sytuacji tychże podmiotów, ich oczekiwaniach, interesach, uprawnieniach itd. Patrząc na motywacje towarzyszące stanowieniu dzisiejszego prawa administracyjnego, jego treści regulacyjne i deklarowane cele, można odnieść wrażenie, że prawo to ma służyć przede wszystkim administrującym, tworzyć im dogodne warunki i instrumentaria działania, pozostawiając pozycję administrowanych na dalszym planie⁵¹.

5. Struktura prawa administracyjnego i rodzaje jego norm

Prawo administracyjne obejmuje niezwykle szeroki przedmiotowo obszar regulacji normującej wielce zróżnicowaną tematykę dotyczącą zarówno relacji administracja – jednostka w poszczególnych dziedzinach spraw, jak i materii proceduralnej, organizacji aparatu administracyjnego oraz stosunków wewnątrz tego aparatu itd. Ta rozległość regulacji daje asumpt do dokonywania szczegółowych podziałów w obrębie tego prawa i zróżnicowania jego struktury.

33

 Tradycyjnie w ramach prawa administracyjnego wyróżnia się trzy podstawowe działy, tj. **prawo administracyjne ustrojowe**, **prawo administracyjne materialne** i **prawo administracyjne proceduralne**. Unormowania tych działów tworzą tzw. triadę norm prawa administracyjnego odpowiadających na pytania: kto robi, co robi, jak robi⁵².

Jest to podział konwencyonalny, w którym występują sytuacje wzajemnego zazębiania się norm i przenikania pomiędzy wymienionymi działami.

⁵¹ Szerzej na ten temat por. J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko, Warszawa 2012, s. 27 i n.

⁵² Por. J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 19.

- 34 Wśród wskazanych komponentów prawa administracyjnego pierwszorzędne miejsce zajmuje **prawo materialne**. Tworzy je zespół norm zawartych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków ich adresatów w różnych dziedzinach administracji publicznej (odpowiadają na wspomniane wyżej pytanie: co robi), przy czym chodzi tu o adresatów zewnętrznych, tj. niewchodzących w skład aparatu administracyjnego. Prawo to wiąże się ściśle z **pozycją jednostki**, określeniem jej praw i obowiązków, ustaleniem sfery ingerencji (i granic ingerencji) władzy publicznej w sytuację tej jednostki, zakreśleniem możliwości występowania przez jednostkę wobec władzy publicznej z określonymi żądaniami i roszczeniami.
- 35  Ujmując rzecz w sposób skondensowany, kategorię prawa administracyjnego materialnego można określić następująco: **prawo administracyjne materialne** to zespół norm prawa administracyjnego wiążących bezwzględnie, obligatoryjnych, zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, adresowanych do jednostek (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej), których treścią jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków, a także przesłanek ich zaistnienia i które to normy oddziaływać mogą w swych treściach bezpośrednio (wprost, z mocy ustawy) bądź też poprzez ich konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze stosownych działań (przede wszystkim takich jak wydawanie aktów administracyjnych, ale także podejmowanie czynności materialnotechnicznych) upoważnionych podmiotów administrujących; w tym drugim przypadku treść norm prawnomaterialnych obejmuje również określenie właściwego podmiotu administrującego. Normy te osadzone są – a przynajmniej powinny być – w określonych założeniach aksjologicznych i odzwierciedlają wartości merytoryczne ważne z punktu widzenia realizacji dobra wspólnego i pozycji jednostki, której interesów prawnych normy te są głównym źródłem.

Nie ma wątpliwości, że z racji wskazanych treści oraz istoty regulacji prawa materialnego odgrywa ono główną rolę w całym prawie administracyjnym i stanowi podstawowy, zasadniczy składnik jego struktury⁵³.

- 36 **Prawo administracyjne ustrojowe** z kolei to, najogólniej rzecz biorąc, zespół tych norm, które dotyczą sfery organizacji i funkcjonowania aparatu administracyjnego⁵⁴.

⁵³ Szerzej na temat istoty i roli prawa administracyjnego materialnego por. J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 13 i n.; zob. także Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 51 i n.

⁵⁴ W uwagach dotyczących prawa administracyjnego ustrojowego oraz prawa proceduralnego, tudzież ich relacji z prawem administracyjnym materialnym nawiązuję do moich wypowiedzi zamieszczonych w opracowaniu *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*..., s. 40 i n.

 Regulacja prawa ustrojowego odnosi się do tworzenia podmiotów administrujących, określania ich struktur i zakresów działania, ustalania więzi pomiędzy poszczególnymi ogniwami aparatu administracyjnego (nadzór, kierownictwo, kontrola itd.), kształtowania zadań i kompetencji podmiotów administrujących.

Należy jednakże dostrzegać, iż w tej sferze organizacji i funkcjonowania administracji mają też swój udział normy ulokowane w innych gałęziach prawa, np. w prawie konstytucyjnym czy finansowym. Nie całą zatem regulację odnoszącą się do organizacji i funkcjonowania aparatu administracyjnego wypełniają normy prawa administracyjnego⁵⁵, niemniej stanowią one jej dominujący składnik.

Prawo administracyjne ustrojowe, acz różne od prawa materialnego, pozostaje 37 z nim w ścisłym związku. Prawo materialne obejmuje normy rozstrzygnięć merytorycznych, a więc normy o największej doniosłości w zakresie kształtowania sytuacji prawnej podmiotów administrowanych. Prawo ustrojowe służyć ma stworzeniu optymalnych warunków realizacji norm tego prawa. Prawo materialne wyraża treści ustalające, co przysługuje podmiotom administrowanym bądź co jest im przypisane do wykonania, ale to „coś” musi mieć też podmiot, który to załatwi⁵⁶. Jest bardzo ważne, jaki to będzie podmiot i jak będzie opisany w stosownych przepisach ustrojowych, zwłaszcza gdy chodzi np. o takie elementy, jak charakter prawny tego podmiotu, miejsce w strukturze całego aparatu administracyjnego, przejrzystość właściwości, klarowność zasad działania itd. Prawo administracyjne ustrojowe jawi się więc jako niezbędne z punktu widzenia realizacji prawa materialnego.

 **Prawo administracyjne proceduralne** to prawo zawierające normy wyznaczające 38 sposób postępowania podmiotów administrujących w określonych sprawach ze sfery administracji publicznej, a także określające prawną pozycję innych podmiotów uczestniczących w tych postępowaniach.

Podobnie jak prawo ustrojowe również **prawo proceduralne pozostaje w ścisłym związku z prawem materialnym**. Sens regulacji proceduralnych (w obrębie prawa administracyjnego) polega wszakże na tym, że tworzą one reguły postępowania wiążące podmioty administrujące (a w konsekwencji także administrowane) w procesie stosowania norm prawa materialnego. Reguły te są potrzebne po to, aby podmiotom administrującym ułatwić sprawne i efektywne działanie przy rozpatrywaniu spraw i wydawaniu rozstrzygnięć (przy jednoczesnym dyscyplinowaniu ich działania), a podmiotom administrowanym stwarzać taką pozycję wobec władzy publicznej,

⁵⁵ Co prowadzić może do zgłaszanych już wcześniej (por. zwłaszcza W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk...*; W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 9 i n.) postulatów wydzielenia prawa ustrojowego administracji w osobną gałąź prawa.

⁵⁶ Nawiązując do wspomnianego wcześniej przyporządkowania triadzie prawa administracyjnego pytań, należy stwierdzić, iż normy prawa ustrojowego odpowiadają (w szerokim ujęciu) na pytanie: kto działa.

która gwarantuje ochronę przed działaniem dowolnym i arbitralnym oraz umożliwia domaganie się od tej władzy skutecznego i rzetelnego realizowania ich interesów i obowiązków wynikających z prawa materialnego.

Prawo proceduralne jest więc bez wątpienia **instrumentem realizacji prawa materialnego** – jego funkcją jest stworzenie jak najlepszych warunków (sposobów), standardów (zwłaszcza „gwarancyjnych” w zakresie pozycji jednostki) dla procesów stosowania norm tego prawa.

- 39 Przedstawiona pokrótce **trójdzielna struktura prawa administracyjnego ilustruje w sposób najbardziej generalny i klasyczny złożoność tej gałęzi prawa**. Należy zauważyć, że w dążeniu do bardziej szczegółowej charakterystyki regulacji mieszczącej się pod wspólnym mianownikiem „prawo administracyjne” możliwe są inne jeszcze podziały, odwołujące się do różnych kryteriów. Nie wchodząc bliżej w tę problematykę, warto zwrócić uwagę, że występują na tym polu częste próby różnicowania w obrębie tej gałęzi prawa poszczególnych jego obszarów w oparciu o przedmiotowy (czy niekiedy przedmiotowo-podmiotowy) zakres unormowań. Odwołanie się do tego kryterium skutkuje wydzielaniem różnych dziedzin, a czasem (jak w przypadku np. prawa samorządu terytorialnego) wręcz swoistych podgałęzi prawa administracyjnego. Przykładem – obok wzmiankowanego prawa samorządowego – mogą być takie kompleksowe zresztą regulacje, jak np. prawo energetyczne, prawo telekomunikacyjne, prawo farmaceutyczne i wiele jeszcze innych unormowań ważnych, złożonych i bardzo obszernych dziedzin życia, które to regulacje coraz częściej traktowane są jako wyodrębnione lub wyodrębniające się podgałęzie prawa administracyjnego.

Wspomniana **kwestia dyferencjacji współczesnego prawa administracyjnego**, występująca dziś wyraźnie na gruncie doktrynalnym i praktycznym, posiadającym także wymiar normatywny, jest jednym z najistotniejszych wyzwań współczesnej nauki prawa administracyjnego.

- 40 W charakterystyce i przedstawieniu prawa administracyjnego pomocne może być także spojrzenie na nie przez pryzmat jego norm⁵⁷. Struktura prawa administracyjnego widziana z perspektywy norm (ich rodzajów, typów) odzwierciedla całą złożoność i specyfikę tej gałęzi prawa i pozwala lepiej dostrzegać jej wyodrębnienie w ramach całego systemu prawnego.



W obrębie całego zespołu norm prawa administracyjnego można wyodrębnić – w ślad za wyróżnieniem trzech działów tego prawa – najogólniej ujęte kategorie norm, a mianowicie **normy ustrojowe**, **normy materialne** i **normy proce-**

⁵⁷ Por. np. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 87 i n.; Z. Cieślak [w:] *Prawo...*, red. Z. Niewiadomski, 2013, s. 55 i n.

duralne. Do charakterystyki tych norm odnieść można uwagi zgłaszane w stosunku do omawianych wyżej działów prawa administracyjnego.

Uszczegóławiając wskazane kategorie norm, można z kolei wymienić dalsze ich rodzaje⁵⁸. **Wśród norm ustrojowych występują normy: organizacyjne, regulujące właściwość, kompetencyjne, zadaniowe, określające prawne formy działania.** Pierwsze z wymienionych (organizacyjne) kształtują podmioty administrujące, struktury aparatu administracyjnego, więzi pomiędzy ogniwami tych struktur, organizację wewnętrzną podmiotów administrujących i ich aparatu pomocniczego itd. Adresatami tych norm są ogniwa aparatu administracyjnego (organy, urzędy, inne podmioty administrujące). **Normy regulujące właściwość ustalają** podmiot oraz zakres, treść, rodzaj spraw, które są prawnie przypisane do tego podmiotu w sferze wykonywania administracji. Normy te pozwalają na udzielenie odpowiedzi na pytanie, kto i w jakim zakresie wykonuje funkcje administrowania. 41

Normy kompetencyjne pozostają w treściowym związku z normami regulującymi właściwość, zaś ich istotę stanowi określenie prawnych upoważnień do działania w określonych dziedzinach. Normy te statuują możliwość działania (uprawnienie do działania) podmiotów administrujących z określonym skutkiem.

Normy zadaniowe wyznaczają kierunki i cele działania administracji oraz przypisują zadania (powinności, obowiązki) poszczególnym podmiotom administrującym, wskazując również wartości, którymi powinny się kierować.

Wreszcie **normy określające prawne formy działania** zawierają regulację dotyczącą sposobów działania podmiotów administrujących. Wskazują one, jaką prawnie określoną formą działania podmiot administrujący ma się posłużyć bądź jakie formy ma do wyboru w określonych sprawach. Normy te odpowiadają zatem na pytanie, jak administracja działa, określając warunki ważności działań, dopuszczalne sposoby tych działań oraz tryb, w jakim mają przebiegać.

Normy materialne kształtują treść uprawnień i powinności adresatów, wyznaczając tym samym ich sytuację w sferze prawa administracyjnego. Adresatami tych norm są podmioty zewnętrzne wobec aparatu administracyjnego, stąd można powiedzieć, że normy materialne mają decydujące znaczenie dla tworzenia relacji jednostka – władza publiczna. Te relacje ustalane są bądź bezpośrednio przez same normy, bądź też w drodze stosowania norm, tj. gdy wymagana jest ich konkretyzacja dokonywana przez upoważniony organ czy inny podmiot administrujący. 42

⁵⁸ W dużej mierze odwołuję się tu do przeglądu typów norm dokonanego przez J. Langa w poprzednich wydaniach podręcznika. Por. J. Lang [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 18 i n.

Wśród norm materialnych wyróżnić można⁵⁹ **normy merytoryczne**, dotyczące zachowania adresatów w określonych okolicznościach w określony sposób, **normy blankietowe**, które wskazują jedynie sposób, w jaki mogą być podjęte czynności organu, nie określają zaś ich treści, **normy generalne** (niemające indywidualnie oznaczonego adresata) oraz **normy abstrakcyjne** (które nie mają konkretnie określonych okoliczności (warunków) determinujących uprawnienia lub powinności adresata).

- 43 **Normy proceduralne** to normy, które w swych treściach ustalają formalne reguły postępowania (określają sformalizowany tryb działania) podmiotów administrujących, a także obejmują zachowania podmiotów administrowanych na różnych polach aktywności administracji publicznej, w szczególności zaś na płaszczyźnie załatwiania różnych indywidualnych spraw administracyjnych.
- 44 Na koniec przeglądu rodzajów norm prawa administracyjnego warto również wymienić (co często czyni doktryna) **normy sankcjonowane** i **normy sankcjonujące**. Miano norm sankcjonowanych stosowane jest wobec norm, które nakazują określone zachowanie (postępowanie) w danych okolicznościach, zaś wyrażenie „normy sankcjonujące” odnosi się do tych norm, które określają następstwa (sankcje) niedochowania innych norm (sankcjonowanych).

Ponadto można wspomnieć o takich normach, jak m.in. **normy odsyłające**, **normy przejściowe** czy **normy intertemporalne**, które mają bardzo istotne znaczenie w prawie administracyjnym, choć wyodrębnione są na podstawie swoistych kryteriów⁶⁰.

6. Porządek prawnoadministracyjny

- 45 Normy prawne ujęte w określony, usystematyzowany zbiór wyodrębniony w gałąź prawa niosą ze sobą, za sprawą wyrażanych przez nie regulacji, pewien porządek w dziedzinach spraw, których dotyczą. Na ten porządek (uporządkowanie) składają się w szczególności takie elementy, które „wyznaczają struktury organizacyjne grupy państwowej i struktury działalności ludzi i instytucji w rozmaitych dziedzinach, wyznaczają do spełnienia określone role społeczne i przewidują środki kontrolowania realizacji owych ról, wyznaczają reguły dokonywania określonych czynności konwencjonalnych (...) wreszcie wyznaczają nakazy albo zakazy prostych, psychofizycznych zachowań, zazwyczaj odnoszących się do innych ludzi lub ich spraw”⁶¹. Można dodać, że sens ustalania tego porządku nie wyczerpuje się w przypisywaniu adresatom ich obowiązków czy przyznawaniu uprawnień, ale także w określeniu instytucji, struktur organizacyjnych i procedur, które są niezbędne do realizowania

⁵⁹ Za: J. Lang [w:] *Prawo...*, red. M. Wierzbowski, s. 32.

⁶⁰ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, 2018, s. 89.

⁶¹ Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 194.

przyznanych uprawnień i nałożonych obowiązków. Wszystkie powyższe uwagi formułowane na gruncie teorii prawa prowadzą do konkluzji, że „taki wyznaczony przez obowiązujące normy prawne układ organów i instytucji oraz procedur rozstrzygania określonych spraw, a także wyznaczone przez owe normy zachowanie podmiotów prawa, rozważane w powiązaniu z zachowaniami innych osób i instytucji, nazywa się porządkiem prawnym”⁶².

Kategorię porządku prawnego można osadzić na tle administracji i regulacji prawa administracyjnego. W tej mierze należy zauważyć, że zarówno zorganizowanie administracji publicznej, jak i jej działanie, przede wszystkim na styku z jednostką, nie jest dziełem przypadku, lecz tworzy świadomie kształtowany, uporządkowany układ różnych relacji, powiązań, oddziaływań itp. pomiędzy podmiotami reprezentującymi władzę publiczną, pomiędzy tymi podmiotami a jednostkami czy też pomiędzy jednostkami. Ten układ (i mechanizm) obejmujący, najogólniej rzecz biorąc, sferę działania administracji, zwłaszcza w odniesieniu do kształtowania stosunków społecznych przez władzę publiczną, określić można mianem porządku administracyjnego. Zważywszy zaś, że administracja w państwie praworządnym w swej organizacji i działaniu, w tym w odniesieniu do adresatów zewnętrznych, oparta jest na prawie (w szczególności administracyjnym), należy uznać, że ów porządek – ściśle rzecz biorąc – jest porządkiem prawnoadministracyjnym.

46

W kształtowaniu tego prawnoadministracyjnego porządku istotny udział mają konstrukcje **stosunku prawnoadministracyjnego** oraz **sytuacji prawnoadministracyjnej**.

7. Stosunek prawnoadministracyjny

Badając relację jednostki z państwem (władzą), nauka prawa administracyjnego wytworzyła dwa pojęcia-narzędzia: stosunku prawnoadministracyjnego i sytuacji prawnoadministracyjnej. Pierwsze z nich odpowiada obiektywistycznemu spojrzeniu na działanie prawa administracyjnego, drugie zaś cechuje się podejściem subiektywistycznym, szczególnie w zakresie wykonywania *imperium*⁶³. Sytuację prawnoadministracyjną danego podmiotu konkretyzują wyłącznie normy prawa przedmiotowego – w ich kontekście ujmuje się możliwości lub powinności prawne, jak również zakres prawnie skutecznego działania i zakres odpowiedzialności za naruszenie prawa. Stosunek prawnoadministracyjny zaś charakteryzuje się tym, że prawa i obowiązki określonych podmiotów odpowiadają prawom i obowiązkom innych podmio-

47

⁶² Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 195.

⁶³ J. Dobkowski, *Struktura interesu publicznego a zasady rozdzielania odpowiedzialności publiczno-prawnej w administracji [w:] Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 232.

tów, łącznie z określonymi roszczeniami obu stron takiego stosunku prawnego co do ich przestrzegania lub spełnienia⁶⁴.

- 48 W odniesieniu do problematyki istoty oraz znaczenia stosunku prawnoadministracyjnego na przestrzeni lat sformułowano wiele rozbieżnych stanowisk. Z jednej strony część przedstawicieli doktryny zalicza to pojęcie do podstawowych pojęć teoretycznych prawa administracyjnego, z drugiej zaś pojawiają się głosy kwestionujące jego przydatność. Mimo wszystko pozostaje ono nadal pojęciem-narzędziem służącym do analizy relacji zachodzących pomiędzy administracją publiczną a podmiotami w jej otoczeniu⁶⁵, jak również pomiędzy tymi podmiotami w ramach systemu administracji publicznej⁶⁶.

- 49 **Stosunek prawnoadministracyjny jest bez wątpienia jednym z rodzajów stosunków prawnych w ogólności.** W teorii prawa sformułowano definicję stosunku prawnego, w której ze względu na jakąś obowiązującą normę prawną dotyczącą określonych podmiotów istnieje obowiązek zachowania się w określony sposób jednego podmiotu wobec drugiego⁶⁷. Istnieje zgodność co do tego, że stosunek prawny zachodzi wówczas, gdy „prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawnych takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego”⁶⁸.



Stosunek prawny jest więc unormowaną prawem relacją zachodzącą pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami, w której zachowanie jednego podmiotu implikuje zachowanie drugiego.

- 50 W sensie ścisłym **stosunkami prawnoadministracyjnymi są wyłącznie stosunki zewnętrzne** (organ administracji – podmiot sfery zewnętrznej, tj. osoba fizyczna lub inny podmiot). Można także wyróżniać stosunki prawnoadministracyjne w szerokim tego słowa znaczeniu (*sensu largo*) – stosunki prawnoadministracyjne pomiędzy organami administracji publicznej (czyli podmiotami, między którymi występuje lub nie występuje zależność organizacyjna). Oczywiście większość autorów skupia uwagę na tych stosunkach prawnoadministracyjnych, które w swoim założeniu mają dotyczyć relacji pomiędzy organem a podmiotem mu niepodporządkowanym, pozostającym poza sferą administracji publicznej. Klasyczne ujęcie uznawało stosunki między organami administracji, w ramach systemu zwierzchnictwa i podległości, za sprawę

⁶⁴ J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 191.

⁶⁵ Mamy tutaj na myśli podmioty funkcjonujące poza systemem administracji, wobec których administracja – posiadając odpowiednie kompetencje – podejmuje określone władcze działania.

⁶⁶ Por. szerzej w tym zakresie F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 50 i n.; por. także M. Jełowicki, *Stosunki administracyjnoprawne* [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. K. Sand, Warszawa 1979, s. 44 i n.

⁶⁷ Z. Ziemiński, *Wykłady socjologii dla prawników i administratywistów*, Warszawa 1999, s. 76.

⁶⁸ F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku prawnego...*, s. 50 i n.;

wewnętrzną administracji (*res internae*) i odmawiało im charakteru stosunków prawnych. Istnienie stosunków prawnoadministracyjnych zachodzące w ramach szeroko rozumianego aparatu administracyjnego dostrzegano jednak już od dawna. Dzisiaj oczywiście nie ma co do tego wątpliwości, aczkolwiek dokonując przeglądu dostępnej w tym zakresie literatury przedmiotu, można odnieść wrażenie, że tego typu stosunki schodzą jednak na plan dalszy w trakcie opisywania istoty tej instytucji.

Wskaazać można **rozmaite podziały stosunków prawnoadministracyjnych**. Można wyróżnić chociażby kategorię stosunków wewnętrznych oraz stosunków zewnętrznych⁶⁹. Podział ten został oparty na założeniu dotyczącym istnienia relacji podporządkowania pomiędzy podmiotami tegoż stosunku lub też ich braku. Można dokonać również bardziej szczegółowego podziału **stosunków prawnoadministracyjnych** na: stosunki materialnoprawne, stosunki procesowe ze specyficznymi stosunkami egzekucyjnymi, stosunki spornoadministracyjne, stosunki w układach zależności organizacyjnej i występujące w układach zdecentralizowanych stosunki nadzoru⁷⁰. Odnosi się także stosunki prawnoadministracyjne do wyróżnianych części prawa administracyjnego i przyjmuje w związku z tym, że chodzi o stosunki materialnoprawne, ustrojowe, proceduralne i sądowop procesowe (spornoadministracyjne)⁷¹. Istniejące już w naszej literaturze wyliczenia rodzajów stosunków prawnoadministracyjnych dobrze oddają obserwowane relacje zachodzące między organami administracji publicznej a podmiotami administrowanymi.

Szczegółowa analiza stanu ustawodawstwa pozwoliłaby bez większego kłopotu na wyodrębnienie dalszych podziałów, w zależności od przyjmowanych kryteriów, w tym licznych rodzajów stosunków prawnoadministracyjnych zachodzących pomiędzy organami administracji publicznej. Według R. Hausera „powinno się wyróżnić dwie sfery występowania tego stosunku: sferę związaną z działaniem administracji «na zewnątrz» i sferę stosunków wewnętrznych administracji. W sferze stosunków urząd – obywatel ostateczne określenie tego stosunku następuje we władczym wypowiedzeniu się organu administracyjnego (...). W stosunkach «wewnętrznych» administracyjnoprawnych mamy do czynienia z wyjątkowym ich zróżnicowaniem, w zależności od tego, o jakie stosunki chodzi”⁷².

Niezależnie od wskazanych powyżej okoliczności istota stosunku prawnoadministracyjnego wykazuje zasadnicze różnice w odniesieniu chociażby do stosunku cywilnoprawnego. Ten ostatni opiera się na autonomii woli oraz równorzędności podmiotów w nim występujących. Z kolei według tradycyjnych definicji stosunek

⁶⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, Warszawa 2018, s. 84 i 85.

⁷⁰ Z. Leoński, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa–Poznań 1985, s. 78.

⁷¹ J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, AUWr 1997/38.

⁷² R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 23–24.

prawnoadministracyjny ma się wyróżniać spośród innego typu stosunków prawnych nierównościami stron. Nierówność ta wyraża się przede wszystkim w tym, że jedna strona tegoż stosunku uzyskuje możliwość jednostronnego jego kształtowania. Dotyczy to zarówno stosunków pomiędzy organami administracji oraz podmiotami sfery zewnętrznej, jak i wszelkich stosunków pomiędzy organami administracji.

- 54  Poszukując swoistych cech stosunku prawnoadministracyjnego, wskazuje się na jego szczegółowe elementy, do których należą: przedmiot stosunku, podmioty stosunku, układy stosunków między podmiotami.

Jeśli chodzi o **przedmiot stosunku prawnoadministracyjnego**, podkreśla się, że musi on posiadać dwie cechy: sama sprawa musi należeć do sfery działania administracji oraz musi być dopuszczona do regulowania w trybie nakazów czy zakazów administracyjnych. Jeśli zaś chodzi o podmioty stosunku prawnoadministracyjnego, to jednym z tychże podmiotów będzie zawsze podmiot reprezentujący władztwo publiczne (podmiot administrujący). Podmioty te mogą należeć do sfery ustrojowej administracji publicznej (organy administracji rządowej lub organy samorządu terytorialnego) albo pozostawać poza nią⁷³. Drugim podmiotem stosunku prawnoadministracyjnego (**podmiotem administrowanym**) pozostaje podmiot, do którego kierowane są zakazy i nakazy administracji, oraz ten, kto żąda podjęcia określonego działania przez podmiot administrujący. Podmiotem administrowanym pozostaje zatem podmiot poddany władztwu podmiotu administrującego. Podmiotem administrowanym może być m.in. obywatel, cudzoziemiec czy przedsiębiorca, jak również organ administracji (w tym ostatnim przypadku chodzi o relacje zachodzące pomiędzy co najmniej dwoma organami administracji).

- 55 Przejdźmy jednak w pierwszej kolejności do analizy stosunków prawnoadministracyjnych w znaczeniu wąskim, tj. zachodzących pomiędzy organami administracji a podmiotami sfery zewnętrznej. Treścią tegoż stosunku pozostaje zawsze jakaś sprawa przynależna do kompetencji organu administracji (tzw. sprawa administracyjna). Przedmiotem tego stosunku pozostaje działanie, które w jego ramach ma podjąć administracja. Właśnie do tego działania odnoszą się zarówno uprawnienia lub obowiązki administracji publicznej, jak i uprawnienia lub obowiązki podmiotu sfery zewnętrznej.

Podstawową cechą wyróżniającą te stosunki prawnoadministracyjne pozostaje **nierówność stron tej relacji**. Innymi słowy, brak jest tu równorzędności podmiotów w nim występujących. Brak ten wyraża się w możliwości lub powinności władczego, jednakże zgodnego z prawem, kształtowania pozycji prawnej innego podmiotu stosunku prawnoadministracyjnego. Jedną ze stron tegoż stosunku jest zawsze

⁷³ Wykonywanie administracji może być powierzone również podmiotom spoza systemu ustrojowego administracji publicznej, np. stowarzyszeniom, organom samorządu zawodowego.

organ administracji, który na mocy przepisów prawa jest obowiązany i uprawniony do władczego rozstrzygania o regulowanych przez prawo administracyjne prawach i obowiązkach drugiej strony. Wykonujący swoje uprawnienia i obowiązki organ jest wyposażony z mocy prawa w atrybut władzy publicznej w postaci środków przymusu państwowego, co prowadzi do zapewnienia realizacji uprawnień i obowiązków prawnoadministracyjnych.

Ta **nierówność stosunku prawnoadministracyjnego** opiera się z reguły również na nieekwiwalentności uprawnień lub obowiązków kreowanych na podstawie realizacji tegoż stosunku. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, podmiot administrujący nie jest odbiorcą zachowania się drugiej strony i odwrotnie – jej zachowanie nie jest skierowane do tego organu, a także nie jest realizowane na jego rzecz⁷⁴. Podmiot administrujący, reprezentujący państwo i dysponujący z tego tytułu władztwem, ma zawsze zdecydowaną przewagę nad jego drugą stroną (podmiotem administrowanym) w zakresie kształtowania treści tegoż stosunku. 56

Powstanie, zmiana i ustanie stosunku prawnoadministracyjnego mogą wynikać bezpośrednio z mocy prawa – przy udziale doniosłych z punktu widzenia prawa administracyjnego zdarzeń – lub być skutkiem działań podejmowanych przez podmioty administrujące (organy) lub podmioty administrowane. Regułą jest np. to, że podmioty administrowane posiadają inicjatywę w zakresie podejmowania działań urzeczywistniających stosunki prawnoadministracyjne wtedy, gdy ubiegają się o przyznanie im określonych uprawnień wynikających z treści rozstrzygnięć wydawanych na podstawie materialnego prawa administracyjnego. Z kolei podmioty administrujące posiadają inicjatywę do podejmowania działań zmierzających do urzeczywistnienia stosunku prawnoadministracyjnego, gdy zachodzi konieczność wydania rozstrzygnięcia administracyjnego nakładającego na określony podmiot obowiązek (co wynika z sankcjonowania określonych zachowań lub zaniechań przez normy materialnego prawa administracyjnego). Niemniej **stosunek prawnoadministracyjny może powstać wyłącznie na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa**. 57

 Wskazać można następujące rodzaje stosunków prawnoadministracyjnych o charakterze zewnętrznym: 58

- 1) stosunki proceduralne – mają charakter stosunków czasowych (przejściowych). Prawną podstawą ich powstania są normy proceduralne; są nawiązywane z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego, wygasają wraz z wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym;
- 2) stosunki materialnoprawne – określają wzajemne prawa i obowiązki podmiotów opisane normami prawa administracyjnego. Stosunki tego rodzaju bądź powstają wprost na podstawie normy zawartej w ustawie (np. obowiązek szkol-

⁷⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 74.

- ny), bądź zostają skonkretyzowane w treści decyzji administracyjnoprawnej wydanej na podstawie normy prawa materialnego (np. decyzja koncesyjna);
- 3) stosunki egzekucyjne – są następstwem zastosowania środków przymusu zmuszających do podporządkowania się aktom organu administracji (stosunek powstający z chwilą wszczęcia postępowania egzekucyjnego przez organ egzekucyjny wobec podmiotu, który nie wykonał dobrowolnie obowiązku nałożonego w decyzji przez właściwy organ administracji).

Stosunek prawnoadministracyjny o charakterze zewnętrznym ma również z reguły **charakter osobisty**, co oznacza, że prawa i obowiązki administracyjne będące jego treścią są na ogół ściśle związane z podmiotem, dla którego zostały ustanowione, i z tej przyczyny nie stają się przedmiotem sukcesji administracyjnoprawnej (np. uzyskanie uprawnień do wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata albo uzyskanie pozwolenia na broń). Powyższa zasada doznaje wyjątków. W przypadku stosunków zawierających element rzeczowy ustawodawca dopuszcza możliwość dokonania następstwa prawnego.

- 59 Powstaje w tym miejscu pytanie, czy wskazywana powyżej nierówność podmiotów stosunku prawnoadministracyjnego jest niezmiennym wyróżnikiem tego typu relacji. Już obecnie w prawodawstwie można napotkać takie rozwiązania, które zakładają nieco odmienne ukształtowanie tak opisanych relacji w ramach stosunku prawnoadministracyjnego. Wskazać można chociażby na rozwiązania zawarte w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, a przewidujące od 2017 r. wprowadzenie do postępowania instytucji mediacji administracyjnej (również pomiędzy organem administracji a stroną postępowania) – por. rozdział Va działu II Kodeksu postępowania administracyjnego. W ramach postępowania dopuszczalne jest w określonych przypadkach podjęcie negocjacji co do kształtu rozstrzygnięcia administracyjnego. Obecne podejście do definiowania pojęcia stosunku prawnoadministracyjnego (w oparciu o cechę jednostronności kształtowania oraz władczość w kształtowaniu przez podmiot reprezentujący *imperium*) może ulegać dalszej zmianie w sytuacji zrewidowania podejścia do określania prawnych form działania administracji. Znakomita większość czynności podejmowanych przez administrację w ramach wyróżnianych dzisiaj prawnych form działania administracji (które odnoszą się do relacji zewnętrznych organu) posiada zdecydowane władcze cechy (jak chociażby akt administracyjny). Ewentualne pojawienie się w porządku prawnym tzw. umowy administracyjnej może doprowadzić do zrewidowania w pewnym stopniu podejścia do rozumienia pojęcia stosunku administracyjnoprawnego o charakterze zewnętrznym. W zakresie pewnej delimitacji kategorii stosunków administracyjnoprawnych z udziałem podmiotów sfery zewnętrznej te, które zostaną oparte na umowie administracyjnej, nie będą bowiem już posiadać tak zdecydowanej kategoryzacji wyróżniającej stosunek powstały na jej gruncie za pomocą jednostronności i władczości.

Wspomnieć trzeba w końcu również o pewnych „modyfikacjach” relacji zachodzących w ramach stosunku prawnoadministracyjnego o charakterze proceduralnym (regulowanego przez Kodeks postępowania administracyjnego). W szczególności wskazać należy, że owa nierównorzędność podmiotów w dość istotny sposób jest ograniczona czy modyfikowana przez wiele instytucji proceduralnych, które gwarantują określone uprawnienia procesowe stronom postępowania administracyjnego. 60

Należy odnieść się również do tych rodzajów **stosunków prawnoadministracyjnych, które zachodzą wyłącznie pomiędzy organami administracji publicznej**. Aktualnie nie budzi wątpliwości, że stosunek prawnoadministracyjny jest również pojęciem odnoszącym się do relacji zachodzących pomiędzy dwoma lub większą liczbą organów administracji publicznej, niezależnie od tego, jakiego typu relacje je łączą i czy wynikają one z istniejącego układu hierarchii organizacyjnej. 61

Na stosunki prawnoadministracyjne zachodzące w ramach aparatu administracji publicznej, których uczestnikami są wyłącznie organy administracji, należy spojrzeć przez pryzmat pewnych elementów definiujących stosunki administracyjnoprawne jako takie. Również w stosunkach prawnoadministracyjnych pomiędzy organami można wskazać na elementy wypełniające tę definicję, aczkolwiek wszystkie wskazywane powyżej elementy mogą być „obudowane” w odmienny sposób w sytuacji rozpatrywania różnego typu relacji zachodzących pomiędzy organami w ramach szeroko pojętych stosunków prawnoadministracyjnych, które między nimi zachodzą. Możemy mieć w szczególności do czynienia ze **stosunkami podporządkowania** (w ramach kierownictwa), **nadzoru, kontroli, koordynacji lub współdziałania**. Przy możliwości występowania w tej sferze stosunków wzajemnego podporządkowania podmiotów istnieją również takie stosunki, w których podmioty występują na zasadach równorzędności.

Wskazać należy, że w odróżnieniu od stosunków prawnoadministracyjnych o charakterze zewnętrznym te o charakterze wewnętrznym nierozzerwalnie związane są z pewną organizacją aparatu administracyjnego i służą określaniu zachodzących w nim różnych związków organizacyjnych. Z tego względu są, tak jak cała organizacja aparatu administracyjnego, z góry całkowicie zdeterminowane przez obowiązujące przepisy prawa. Poza tym nie zawiązują się w miarę konkretyzacji pewnych stanów faktycznych, lecz równocześnie z powołaniem do życia pewnych organów oraz określeniem zachodzących pomiędzy nimi relacji.

8. Sytuacja prawnoadministracyjna

Pojęcie sytuacji prawnoadministracyjnej jest pojęciem szerszym niż pojęcie stosunku prawnoadministracyjnego. Podobnie jak w przypadku stosunku prawnoadmini- 62

stracyjnego, który jest szerszą kategorią stosunku prawnego, również pojęcie sytuacji prawnoadministracyjnej jest jedną z kategorii pojęcia sytuacji prawnej.



Przez pojęcie sytuacji prawnej rozumie się zespół okoliczności prawnych, w których znajduje się określony podmiot (jej status prawny).

- 63 W nauce prawa administracyjnego **pojęcie sytuacji prawnoadministracyjnej jest używane jako synonim położenia prawnego lub prawnego statusu danego podmiotu**⁷⁵. Zaznacza się jednocześnie, że jest to pojęcie „pojemniejsze” niż pojęcie stosunku prawnoadministracyjnego⁷⁶.



O sytuacji prawnoadministracyjnej danego podmiotu można mówić wówczas, kiedy jest on adresatem określonego aktu prawotwórczego. Na przykład sytuacja prowadzącego pojazd po drodze publicznej jest sytuacją prawnoadministracyjną w zakresie przestrzegania zasad ruchu drogowego.

Dotyczy to również sytuacji, gdy dany podmiot nie jest bezpośrednim adresatem takiego aktu i nie bierze udziału w procesie prawnym, ale jego efekt wpływa na tworzenie, modyfikację lub zniesienie jego sytuacji prawnej w całości lub części. Można przyjąć, że pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej należy utożsamiać z sytuacją podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane normami prawa administracyjnego w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne⁷⁷. Za sytuację prawnoadministracyjną uznaje się każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne⁷⁸.

- 64 Pojęcie sytuacji prawnoadministracyjnej staje się użyteczne przede wszystkim tam, gdzie normy prawne nie określają praw lub obowiązków jednych podmiotów wobec drugih. Stąd też w odróżnieniu od stosunku prawnoadministracyjnego pojęcie sytuacji prawnoadministracyjnej opiera się na normach określających kwalifikacje prawne podmiotów do tego, aby korzystać z przyznanych im przez porządek prawny uprawnień lub też realizować obowiązki określone przez ten porządek prawny. W odniesieniu do jednostki porządek prawny może więc przewidywać, że w różnych dziedzinach prawa przysługuje jej już określona sytuacja prawna. Stąd też można mówić o sytuacji prawnej jednostki m.in. ze względu na jej stan cywilny, obywatelstwo czy status ustanowiony przez normy prawa rzeczowego. Opisywanie treści prawa za

⁷⁵ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 23.

⁷⁶ Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 47.

⁷⁷ J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 350 i n.

⁷⁸ J. Dobkowski, *Struktura interesu publicznego...*, s. 84.

pomocą pojęcia sytuacji prawnej zmierza do zastąpienia relacyjnego układu zachowania dwóch podmiotów (w ramach ustalonego pojęcia stosunku prawnoadministracyjnego) przez „pokazanie stanu praw i obowiązków tylko jednego podmiotu”⁷⁹.

Posługiwanie się konstrukcją sytuacji prawnoadministracyjnej pozwala – niezależnie od istnienia w danym wypadku uregulowanej prawem relacji między jednostką a innym podmiotem – na analizę uprawnień i obowiązków adresowanych do jednostki, zarówno wynikających z indywidualnych aktów administracyjnych, jak i pochodzących wprost z aktów generalnych i abstrakcyjnych⁸⁰. Pojęcie sytuacji prawnoadministracyjnej pozwala na jednoczesne połączenie ze sobą rozmaitych więzi administracyjnoprawnych podmiotu zewnętrznego względem administracji.

65

9. Sukcesja w prawie administracyjnym

W zakresie problematyki sukcesji (następstwa prawnego) w kontekście występowania tego zjawiska w prawie administracyjnym trzeba rozróżnić problematykę **sukcesji w administracji** (a zatem ciągłości wykonywania przez organy kompetencji w zakresie rozpatrywania spraw administracyjnych) i **sukcesji uprawnień (obowiązków) prawnoadministracyjnych skierowanych do jednostki** (chodzi tu więc o sytuację zmian podmiotowych po stronie jednostki w ukształtowanym stosunku prawnoadministracyjnym).

Jeśli chodzi o kwestię pierwszą (sukcesja w administracji), to jedną z kluczowych zasad państwa prawnego dotyczących administracji jest zasada jej ciągłości. **Zasada ciągłości administracji publicznej** wyklucza dopuszczalność istnienia sytuacji, w której nie byłoby organu właściwego w sprawie administracyjnej, w tym w sprawie aktów wydanych przez zniesiony organ administracji. Zgodnie z powołaną zasadą każdy zniesiony organ administracji ma (musi mieć) w zakresie swojej dotychczasowej działalności następcę prawnego (sukcesora). W odmiennym przypadku droga postępowania administracyjnego, jak i postępowania przed sądem administracyjnym czy powszechnym byłaby zamknięta dla jednostki chcącej zakwestionować rzutujący na jej prawa i obowiązki akt zniesionego organu administracji publicznej, pozbawionego następcy prawnego. Stan taki nie jest dopuszczalny w państwie prawnym.

Odbiciem wskazanej zasady jest art. 66 § 3 k.p.a., według którego nie może istnieć sytuacja, gdy żaden organ nie będzie właściwy w istniejącej sprawie administracyjnej, lecz jedynie taka, w której wady podania nie pozwalają tego organu ustalić (np. z powodu niejasności czy absurdałności zawartego w nim żądania). Przepis ten stanowi

⁷⁹ T. Kuta, *Formy działania administracji* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 170.

⁸⁰ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 17.

zatem normatywny wyraz omawianej zasady ciągłości administracji publicznej na poziomie ustawowym.

Na poziomie ustawy zasadniczej stosowanie zasady ciągłości administracji publicznej – pozwalającej uniknąć sytuacji braku w sprawie właściwego organu administracji publicznej – zostało zabezpieczone w dwojaki sposób. Po pierwsze, przez art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, który stwierdza, że: „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Przepis ten ustanawia domniemanie właściwości Rady Ministrów w sprawach polityki państwa (domniemanie kompetencji Rady Ministrów w zakresie władzy wykonawczej). Jeśli zatem nie można wskazać innego podmiotu właściwego w tym przedmiocie⁸¹, to w takiej wyjątkowej sytuacji pozostaje nim *ex lege* Rada Ministrów. Domniemanie właściwości Rady Ministrów nie tylko ma charakter zwykłego domniemania kompetencyjnego, które można obalić dowodem przeciwnym (tj. właściwością innych organów władzy publicznej), ale też jest konstrukcją przeciwdziałającą powstaniu próżni w sferze rządzenia. Po drugie, w skali lokalnej zasadę ciągłości administracji publicznej zabezpiecza art. 163 Konstytucji RP, który stwierdza: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Przepis ten ustanawia zatem domniemanie właściwości samorządu terytorialnego (jego organów) w sprawach innych niż kwestie polityki państwa, czyli w sprawach lokalnych. Nie należą do zakresu działania samorządu terytorialnego zadania publiczne o wymiarze ogólnopolskim, wiążące się z rozwojem państwa jako całości. Właściwy organ samorządu terytorialnego jest ustalany według przepisów szczególnych⁸².

Należy zaznaczyć, że przy prawidłowej legislacji uwzględniającej omawianą zasadę powołane domniemania nie powinny mieć zastosowania, gdyż **likwidując określony organ, prawodawca powinien jednocześnie wskazywać jego następcę prawnego**.

Odnosnie zaś do drugiej kwestii, czyli sukcesji (przejścia) uprawnienia (obowiązku) ustalonego w drodze aktu administracyjnego z jednostki, która była adresatem tego aktu, na inny podmiot (np. w razie śmierci adresata czy w wypadku połączenia przez przejęcie jednej spółki przez drugą), sprawa przedstawia się zgoła odmiennie niż w przypadku sukcesji w administracji. Jak będzie o tym mowa w dalszej części

⁸¹ Zob. np. art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.), zgodnie z którym wojewoda jest organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji.

⁸² Szerzej o zasadzie ciągłości administracji publicznej – zob. A. Jakubowski, *Zasada ciągłości administracji publicznej a właściwość rzeczowa organów (studium przypadku)*, PiP 2015/11, s. 65–68 i cyt. tam literatura. Znajduje ona odbicie w orzecznictwie sądów administracyjnych – zob. postanowienie NSA z 25.05.2022 r., III OSK 1062/22, LEX nr 3346075, w którym pojawił się problem sukcesora komitetu wyborczego.

podręcznika (zob. rozdział VII pkt 3 dotyczący aktów administracyjnych), przyznanie uprawnienia (nałożenie obowiązku), o ile uprawnienie (obowiązek) nie wynika wprost z przepisu prawa, wymaga wydania wobec konkretnej jednostki znajdującej się w konkretnej sytuacji faktycznej aktu, który ustala jej prawa lub obowiązki. Akt administracyjny ma więc zindywidualizowanego adresata, któremu konkretnie władza przyznaje określone uprawnienie (nakłada nań obowiązek). Można więc powiedzieć, że akt administracyjny wydawany jest w oparciu o konkretny stan faktyczny, w którym znajduje się konkretny adresat aktu. Z tego też względu w prawie administracyjnym mamy do czynienia z **generalnym zakazem sukcesji uprawnień prawnoadministracyjnych** wynikających z aktów administracyjnych. Niemniej można wymienić tu wyjątki.

Po pierwsze, w niektórych przypadkach akt administracyjny dotyczy co prawda uprawnienia jednostki, ale związanego z pewną rzeczą. Przykładem jest tu pozwolenie na budowę. Udzielane jest ono konkretnej osobie (inwestorowi), niemniej dotyczy określonego zamierzenia budowlanego. Z uwagi na to zmiana właściciela nieruchomości, na której obiekt budowlany na podstawie uzyskanego pozwolenia został posadowiony, nie oznacza, że nowy właściciel nieruchomości musi uzyskiwać nowe pozwolenie. Raz wydane i skonsumowane pozwolenie na budowę oznacza, że każdorazowy właściciel gruntu korzysta z powstałego wcześniej uprawnienia do realizacji tej inwestycji. Z podobnym przypadkiem mamy do czynienia w sytuacji przejęcia przez nowy podmiot instalacji, dla funkcjonowania której należało uzyskać pozwolenie na korzystanie ze środowiska (np. wprowadzanie pyłów do powietrza). Zgodnie z art. 189 ust. 1 p.o.ś. „Podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonych części”⁸³. W tym zatem przypadku wynikające z pozwolenia (aktu administracyjnego) uprawnienia i obowiązki przechodzą na inny podmiot z mocy samej ustawy.

Po drugie, ustawodawca może w poszczególnych przepisach prawa przewidywać szczególne rozwiązania co do przejścia uprawnień wynikających z aktów administracyjnych. W niektórych przypadkach dopuszcza możliwość przejścia uprawnień prawnoadministracyjnych, ale tylko poprzez wydanie przez organ odpowiedniej decyzji. Jako przykład może tu służyć art. 72a ust. 1 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸⁴, który stanowi, że: „Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on warunki zawarte w tej decyzji”.

⁸³ Trzeba tu jednak zauważyć, że podmiot, który przejmuje instalację, ma obowiązek wystąpić z wnioskiem o zmianę takich pozwoleń w zakresie oznaczenia podmiotu prowadzącego. Niemniej nie ma to wpływu na samo przejście uprawnień, co *expressis verbis* wynika z ust. 1 tego przepisu.

⁸⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.

Tym samym sukcesja uprawnień i obowiązków wymaga tu dodatkowego działania ze strony organu – przy czym decyzja o zmianie ma charakter konstytutywny.

Ostatnim, trzecim z najważniejszych wyjątków dotyczących sukcesji uprawnień i obowiązków wynikających z aktów administracyjnych jest przejście tych uprawnień i obowiązków w ramach sukcesji uniwersalnej związanej z łączeniem spółek handlowych. Kwestie te reguluje Kodeks spółek handlowych⁸⁵. Zgodnie z jego art. 494 § 2 w przypadku połączenia spółek kapitałowych przez przejęcie lub przez zawiązanie nowej spółki na spółkę przejmującą lub na spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia uprawnienia wynikające w szczególności z zezwoleń, koncesji czy przyznanych ulg. Przepis ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego – ustawodawca zastrzega bowiem, że sukcesja uprawnień i obowiązków prawnoadministracyjnych w tych przypadkach jest możliwa, o ile przepisy lub sam akt administracyjny nie stanowi inaczej. Przykładem takiego *expressis verbis* ustanowionego wyjątku jest art. 99 ust. 2a ustawy z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne⁸⁶, zgodnie z którym w odniesieniu do zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej nie stosuje się m.in. art. 494 § 2 k.s.h.

⁸⁵ Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.).

⁸⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.

ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1. Pojęcie i klasyfikacje źródeł prawa

Prawo administracyjne to – w pewnym uproszczeniu – zespół norm regulujących strukturę i działalność administracji publicznej. Normy te zawarte zostały w przepisach prawa rozproszonych w wielu aktach prawotwórczych, które składają się na tzw. system źródeł prawa administracyjnego. Źródła prawa to w potocznym ujęciu, zaczerpniętym ze *Słownika języka polskiego*¹, dokumenty będące podstawą do dalszych badań – umożliwiające poznanie materii prawnej. 66

 Źródła prawa administracyjnego to zatem wszelkiego rodzaju akty prawotwórcze, które wyznaczają, co jest prawem administracyjnym – co jest regułą właściwego zachowania się i z czym ma być zgodne działanie obywateli oraz organów administracji publicznej.

Prawo administracyjne, jako specyficzna gałąź prawa, skierowane jest bowiem zarówno do podmiotów stojących poza strukturą administracji (sfera zewnętrzna działań administracji), jak i do podmiotów działających wewnątrz administracji publicznej (sfera wewnętrzna).

Analizę klasyfikacji źródeł prawa administracyjnego, normujących zarówno zewnętrzną, jak i wewnętrzną sferę działania administracji, należy rozpocząć od materii konstytucyjnej. W **rozdziale III Konstytucji RP**, poświęconym źródłom prawa, prawodawca wprowadził sztywny katalog aktów nazwanych źródłami prawa. Przepisy tego rozdziału ukształtowały przede wszystkim **rozróżnienie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji RP) oraz źródeł prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji RP)**. Podział ten ma charakter dychotomiczny – nie ma 67

¹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zrodlo;3028895.html> (dostęp: 3.01.2022 r.).

kategorii pośredniej, a każdy akt prawotwórczy należy do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego albo wewnętrznego.

- 68  **Źródłami prawa powszechnie obowiązującego** są akty prawa, które **mogą stanowić podstawę władczych decyzji organów administracji publicznej wobec obywateli**, osób prawnych i innych podmiotów prawa spoza struktur administracji.

Akty o charakterze powszechnie obowiązującym mogą regulować postępowanie wszelkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli i organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych i prywatnych².

- 69  **Źródłami prawa wewnętrznego** są natomiast akty obowiązujące wyłącznie jednostki organizacyjnie podporządkowane i podmioty służbowo podległe organowi administracji publicznej wydającemu dany akt.

Akty te nie mogą kształtować sytuacji prawnej ani stanowić podstawy władczych decyzji wobec podmiotów spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu dany akt oraz podlegają kontroli zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Podział ten koresponduje zatem z podziałem na sferę zewnętrzną i wewnętrzną działania administracji publicznej.

- 70 Warto również wskazać na klasyfikacje źródeł prawa administracyjnego ukształtowane w doktrynie i teorii prawa. Na tej płaszczyźnie zwykło się bowiem wyodrębnić trzy ujęcia źródeł prawa:

- 1) źródła prawa w znaczeniu formalnym (źródła prawa *sensu stricto*) – wskazane i wyodrębnione przez Konstytucję RP jako źródła prawa powszechnie obowiązującego;
- 2) źródła prawa w znaczeniu materialnym (źródła prawa *sensu largo*) – na które składają się oprócz źródeł prawa *sensu stricto* także akty prawa wewnętrznego (zarówno te wymienione, jak i już niewymienione w Konstytucji RP) oraz tzw. fakty prawotwórcze (np. zwyczaje, poglądy doktryny, orzecznictwo);
- 3) źródła prawa w znaczeniu poznawczym – źródła poznania prawa, czyli publikatory, z których czerpiemy wiedzę na temat treści prawa i tekstu prawnego (np. Dziennik Ustaw RP, Dziennik Urzędowy UE).

² Zob. szerzej wyrok TK z 10.06.2003 r., SK 37/02, OTK-A 2003/6, poz. 53, LEX nr 80196.

2. Zasady skonstruowania systemu źródeł prawa administracyjnego

W porządku prawnym każdego państwa źródła prawa powinny tworzyć spójnie uporządkowany system. Uporządkowanie to polega na **ustaleniu hierarchii i określeniu wzajemnych relacji** poszczególnych źródeł prawa względem siebie. Co więcej, rozległy obszar regulacji – charakterystyczny dla dziedziny prawa administracyjnego – wymaga także od prawodawcy ustalenia zakresu tego systemu, a zatem określenia, **czy system źródeł prawa administracyjnego ma charakter systemu otwartego czy zamkniętego**. 71

Koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa znajduje odzwierciedlenie w Konstytucji RP w odniesieniu do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W art. 87 Konstytucji RP prawodawca wprowadził enumeratywny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, do których zaliczył Konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (na obszarze działania organów, które je ustanowiły). **Istota zamknięcia katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego** wyraża się w konieczności zagwarantowania obywatelom pewności prawa oraz legalności działań administracji. Tylko bowiem akty prawa powszechnie obowiązującego mogą nakładać na jednostki spoza struktur administracji publicznej obowiązki lub określać ich uprawnienia. 72

Jak zostało już podkreślone, prawo administracyjne jako specyficzna dziedzina prawa skierowane jest nie tylko do podmiotów spoza struktur administracji, lecz także do jednostek działających wewnątrz administracji publicznej. W tej ostatniej sferze to administracja sama formułuje dla siebie dyrektywy działania i musi mieć zapewnioną możliwość bieżącego reagowania na zmiany i zjawiska życia społecznego. Możliwość ta znajduje realny wyraz w **uprawnieniu organów administracji publicznej do wydawania aktów prawa wewnętrznego**, wyrażonym w art. 93 Konstytucji RP. W tym kontekście należy podkreślić, iż zgodnie ze stanowiskiem powszechnie utrwalonym w orzecznictwie³ i doktrynie⁴ wskazane w art. 93 ust. 1 Konstytucji RP jako źródła prawa wewnętrznego uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają jedynie charakter przykładowy i wyliczenie to nie przesądza o zamkniętym charakterze katalogu źródeł prawa wewnętrznego. 73

Mając powyższe na uwadze, w konkluzji wywodów dotyczących zamkniętego bądź otwartego charakteru systemu źródeł prawa administracyjnego należy wskazać, iż **zamknięty system źródeł prawa administracyjnego o charakterze powszechnie** 74

³ Por. np. wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, OTK 1998/7, poz. 116, LEX nr 34618.

⁴ Por. np. L. Garlicki, *Akty prawa wewnętrznego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 77, 79–80; M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 195.

obowiązującym uzupełniany jest przez odgrywające w tym obszarze bardzo istotną rolę źródła prawa wewnętrznego oraz tzw. niezorganizowane źródła prawa, jak np. zwyczaj, orzecznictwo, poglądy doktryny. Czynniki te mają nieformalny, ale praktyczny i realny wpływ na kształtowanie prawa administracyjnego i dopóki nie są sprzeczne ze źródłami prawa powszechnie obowiązującego, **stanowią katalog otwarty – uzupełniający** niejako „od dołu” katalog źródeł prawa administracyjnego, który został konstytucyjnie zamknięty „od góry”.

- 75 Drugi aspekt uporządkowania systemu źródeł prawa administracyjnego w krajowym porządku prawnym odnosi się do zasady hierarchicznej konstrukcji tego systemu wyrażającej się w nadaniu poszczególnym źródłom prawa określonej pozycji i rangi w relacji do pozostałych źródeł prawa.



Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa, której podstawowe założenia wynikają również z regulacji konstytucyjnej, przesądza o tym, iż akty niższego rzędu muszą być zawsze zgodne z aktami wyższego rzędu oraz powinny być wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w akcie wyższego rzędu.

Hierarchię źródeł prawa określa Konstytucja RP, wyliczając akty normatywne zaliczane do katalogu źródeł prawa i umieszczając w tym wyliczeniu w pierwszej kolejności ustawę zasadniczą (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Choć z formalnego punktu widzenia Konstytucja jest aktem ustawowym, to jednak przyznano jej specjalną pozycję w stosunku do pozostałych aktów tej rangi. **Szczególna moc prawna Konstytucji RP oraz jej naczelne miejsce w hierarchii źródeł prawa** wynikają z brzmienia art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi *expressis verbis*, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, oraz z preambuły Konstytucji RP, w której wskazano m.in., iż „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa”. Konstytucja stanowi zatem także w obszarze prawa administracyjnego źródło prawa powszechnie obowiązującego o najwyższej mocy prawnej, będące jednocześnie faktycznym źródłem dla wszystkich pozostałych źródeł prawa – od którego początek biorą wszystkie inne akty i na podstawie którego w ogóle mogą być one zaliczane do kategorii dokumentów prawokształtujących.

- 76 **Poniżej Konstytucji RP** w systemie źródeł prawa administracyjnego znajdują się **umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie**. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Na tym samym poziomie w hierarchii źródeł prawa znajduje się również **prawo wtórne Unii Europejskiej**, tj. prawo stanowione przez organy i instytucje Unii (por. szerzej uwagi w rozdziale III pkt 5 lit. B podręcznika dotyczącym prawa Unii Europejskiej). Do konkluzji takiej prowadzi wykładnia literalna normy z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl której, jeżeli

wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio i ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Szczebel niżej w hierarchii źródeł prawa administracyjnego znajdują się ustawy oraz szczególnie typ aktów, jakim są rozporządzenia z mocą ustawy, które jednakże mogą być wydawane jedynie przez Prezydenta RP w przypadkach określonych w art. 234 Konstytucji RP. 77

Poziom podstawowy w hierarchii źródeł prawa zajmują rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Zgodnie ze stanowiskiem dominującym w orzecznictwie akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej, a więc zajmują analogiczną pozycję w hierarchii źródeł prawa⁵. 78

3. Krajowe źródła prawa administracyjnego – szczegółowa charakterystyka

A. Źródła prawa powszechnie obowiązującego

Konstytucja. Jak już zostało wskazane, najwyższym w hierarchii źródłem prawa administracyjnego jest Konstytucja RP. Ponieważ materia prawa konstytucyjnego stanowi odrębny przedmiot pogłębionych studiów prawniczych, w tym miejscu należy jedynie wskazać podstawowe unormowania konstytucyjne, które odnoszą się do kształtu i treści prawa administracyjnego lub mają na nie wpływ, a mianowicie: 79

- 1) konstytucyjne zasady prawa (np. zasady demokratycznego państwa prawnego, legalizmu);
- 2) struktura organów władzy (przepisy dotyczące ustroju państwa, samorządu terytorialnego, administracji rządowej);
- 3) źródła prawa;
- 4) kontrola administracji publicznej (np. przepisy dotyczące Rzecznika Praw Obywatelskich, sądów, Trybunału Konstytucyjnego);
- 5) materie szczegółowe, należące do obszaru prawa administracyjnego (np. przepisy dotyczące stanów nadzwyczajnych, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji).

Umowy międzynarodowe. W myśl art. 9 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Z treści Konstytucji RP (art. 89–91), jak również z brzmienia ustawy z 14.04.2000 r. o umowach międzynarodowych⁶, która określa zasady, tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, zmiany 80

⁵ Por. wyrok NSA z 29.12.2011 r., II FSK 1077/10, LEX nr 1151248.

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 127.

oraz wypowiedania umów międzynarodowych, można wywnioskować, iż w systemie źródeł prawa mamy do czynienia z trzema rodzajami umów międzynarodowych:

- 1) umowami ratyfikowanymi za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 89–91 Konstytucji RP);
- 2) umowami ratyfikowanymi bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 12 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych);
- 3) umowami międzynarodowymi niepodlegającymi ratyfikacji (art. 12 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych).

 Ratyfikacja to urzędowy akt ostatecznego, solennego potwierdzenia przez państwo wobec pozostałych stron umowy, iż bierze na siebie obowiązki i uprawnienia z niej wynikające. Określenie trybu ratyfikacji oraz podmiotu jej dokonującego wynika z prawa krajowego. Zgodnie z Konstytucją RP ratyfikacji umów międzynarodowych dokonuje Prezydent RP. Ratyfikacja to zatem podpisanie przez Prezydenta umowy międzynarodowej.

W zależności od tego, z którym rodzajem umowy międzynarodowej mamy do czynienia, inna jest ranga oraz miejsce tego aktu w hierarchii źródeł prawa.

81 Ad 1. Umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie

Zgodnie z art. 89 Konstytucji RP ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych;
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji;
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej;
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym;
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Umowy te są zatem zawierane przez Radę Ministrów na podstawie zgody parlamentu (wyrażonej poprzez uchwalenie ustawy), a następnie ratyfikowane przez Prezydenta RP.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Umowa taka ma zatem charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego o randze niższej od Konstytucji RP, zaś wyższej od ustawy i podlega publikacji w Dzienniku Ustaw RP.

Specyficznym typem umowy ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jest umowa, na mocy której Rzeczpospolita Polska decyduje się przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Ustawa wyraża-

jąca zgodę na ratyfikowanie takiej umowy uchwalana jest nie zwykłą większością głosów, lecz większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów przez Sejm oraz większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów przez Senat (art. 90 ust. 2 Konstytucji RP). Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być również uchwalone w referendum ogólnokrajowym.

Ad 2. Umowy ratyfikowane bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie

82

W myśl art. 12 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych w innych, mniej strategicznych z punktu widzenia interesów państwa niż wymienione w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, sprawach umowy międzynarodowe – które przewidują wymóg ratyfikacji lub ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają – są zawierane przez Radę Ministrów i ratyfikowane przez Prezydenta RP bez potrzeby zwracania się do parlamentu. W tym przypadku o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umowy Prezes Rady Ministrów zawiadamia jedynie Sejm. Umowy te również stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego, są ogłaszane w Dzienniku Ustaw RP, stanowią część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Jednakże w hierarchii źródeł prawa zajmują one miejsce poniżej ustaw, zaś powyżej aktów wykonawczych (rozporządzeń).

Ad 3. Umowy międzynarodowe niepodlegające ratyfikacji

83

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych umowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów, na wniosek organu właściwego do prowadzenia negocjacji, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz innymi właściwymi ministrami. Umowy międzynarodowe tego rodzaju mogą dotyczyć takich spraw, jak np. prawo celne, drogowe, ochrona środowiska, zwalczanie chorób zakaźnych czy przekraczanie granicy. Umowy te podpisywane są przez właściwego ministra i podlegają zatwierdzeniu przez Radę Ministrów.

Związanie Rzeczypospolitej tego rodzaju umową międzynarodową może nastąpić nie tylko w drodze podpisania, lecz także wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe. W takim przypadku zatwierdzenie przez Radę Ministrów jest dokonywane poprzez udzielenie zgody w formie uchwały RM (por. art. 13 ust. 1 w zw. z art. 6 ustawy o umowach międzynarodowych). Umowy te z punktu widzenia prawa międzynarodowego (art. 27 Konwencji wiedeńskiej z 23.05.1969 r. o prawie traktatów⁷) mają charakter wiążący, powinny być przestrzegane i realizowane przez strony, które się nimi związały, pod rygorem odpowiedzialności międzynarodowej za naruszenie traktatów. Choć umowa tego rodzaju powinna być respektowa-

⁷ Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.