

KRYZYS, STAGNACJA,
RENESANS?

PRAWO
ADMINISTRACYJNE
PRZYSZŁOŚCI

Księga jubileuszowa
Profesora
Jacka Jagielskiego

KRYZYS, STAGNACJA, RENESANS?

PRAWO ADMINISTRACYJNE PRZYSZŁOŚCI

Księga jubileuszowa
Profesora
Jacka Jagielskiego

Komitet redakcyjny

Marek Wierzbowski

Jacek Piecha

Piotr Gołaszewski

Maksymilian Cherka



Janek Bogdan

ZAMIAST WSTĘPU

Z okazji pięknego jubileuszu Profesora Jacka Jagielskiego grono uczniów i przyjaciół Profesora składa Mu tradycyjną *liber amicorum*, gdzie każdy z 82 autorów dedykuje Mu własny utwór.

Choć przygotowanie księgi przypadło na trudny czas pandemii, odzew na zaproszenie do udziału w jej tworzeniu był olbrzymi ze strony wszystkich znaczących ośrodków naukowych – jest to niewątpliwie wyraz szacunku i uznania, jakimi cieszy się Profesor.

Profesor Jacek Jagielski należy do bardzo wąskiego kręgu najwybitniejszych polskich specjalistów zajmujących się prawem administracyjnym. Jest to bardzo obszerna i trudna dziedzina, którą zaczął się zajmować od chwili zatrudnienia Go na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 1975 r., co kontynuuje do dzisiaj. Jest autorem lub współautorem i redaktorem naukowym licznych publikacji z tej dziedziny, w tym mających wiele wydań: książki *Kontrola państwowa* i podręcznika *Prawo administracyjne*. Ponadto w Jego dorobku naukowym jest sto kilkadziesiąt innych publikacji naukowych, w tym kilka monografii i komentarzy. W działalności naukowej uwaga Profesora skupia się na problematyce ustrojowej oraz sytuacji osób fizycznych – w szczególności sytuacji cudzoziemców oraz kwestii obywatelstwa. W tych dziedzinach, podobnie jak w zakresie kontroli administracji, Jego prace mają charakter pionierski i są szeroko cytowane.

Profesor Jacek Jagielski jest profesorem zwyczajnym Uniwersytetu Warszawskiego, kieruje Katedrą Prawa i Postępowania Administracyjnego UW, największą katedrą na Wydziale Prawa i Administracji UW – jest ona też pewnie największą w Polsce katedrą prawa i postępowania administracyjnego. Przed reformą, która zniosła instytuty na Uniwersytecie Warszawskim, przez wiele lat kierował Instytutem Nauk Prawno-Administracyjnych UW. Wykształcił liczne grono uczniów, z których kilkunastu otrzymało z jego rąk dyplomy doktorskie.

Profesor cieszy się wyjątkowym uznaniem w środowisku prawników administratywistów. Wyrazem tego jest częste powierzanie Mu funkcji recenzenta w licznych przewodach habilitacyjnych i profesorskich, a także postępowaniach prowadzących do nadania stopnia profesora.

Księga jubileuszowa jest też miejscem na pewne osobiste refleksje. Przyjaźnię się z Profesorem od kilkudziesięciu lat.

Nigdy nie konkurowaliśmy ze sobą, co zresztą nie jest trudne, jeżeli zajmujemy się tak obszerną dziedziną jak prawo administracyjne. Każdy miał swoje ulubione pole działalności naukowej. Rzadko spotyka się tak bezkonfliktowe osoby jak Profesor. Ma On liczne grono przyjaciół zarówno w kręgu profesorów wydziału, jak i poza nim. Zanim pandemia drastycznie ograniczyła kontakty towarzyskie, spotykaliśmy się, szczególnie latem, w Jego przepięknej rezydencji pod Ciechanowem. Jest tam zachwycający duży ogród, którego nie powstydziłoby się żadne arboretum, tyle tam egzotycznych drzew i innych nasadzeń. Takie otoczenie – mnie przynajmniej – trudno opuszczać i jechać do Warszawy, ale ewidentnie nie stanowi to problemu dla Profesora, obarczonego licznymi obowiązkami natury nie tylko akademickiej.

Składając tę księgę, życzę Profesorowi Jackowi Jagielskiemu w imieniu zespołu redakcyjnego oraz wszystkich autorów wielu lat dalszej aktywności naukowej i kolejnych sukcesów.

Marek Wierzbowski

Profesor Jacek Jagielski urodził się 13.06.1951 r. w Ciechanowie. Tamże rozpoczął edukację na poziomie podstawowym, a następnie licealnym w I Liceum Ogólnokształcącym im. Zygmunta Krasińskiego, które ukończył egzaminem maturalnym w 1969 r. Ten okres młodości, a zwłaszcza czas w liceum wspomina z sentymentem:

[J.A. Kaluszkiewicz]:

Kogo wspominasz z nauczycieli?

[Prof. J. Jagielski]:

- *Trudno wyróżniać szczególnie, bo czas daleki, ale w mojej pamięci dobrze zastąpił się wszyscy nauczyciele w tym liceum. Z każdym miałem dobre kontakty i teraz – z perspektywy – uważam, że to byli dobrzy pedagodzy, potrafili zachęcić do różnych działań¹.*

Potrafili bez kompleksów przygotować do egzaminów.

- *To też, ale potrafili rozbudzić zainteresowania, dać impuls uczniom i ich aktywności.*

Następnie w tym samym roku podjął studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Dziś wybór kierunku studiów tak komentuje Profesor z perspektywy lat:

- *O studiach prawniczych zacząłem myśleć, gdy zastanawiałem się nad wyborem przyszłego zawodu. Wybór prawa był przesądzony. Właściwie nie było alternatywy. Wiedziałem, świadomie zupełnie, że tylko ten kierunek. Jak widać z powodzeniem.*

Z powodzeniem dużym, ale nie potraktowałeś tego komercyjnie.

Dlaczego?

- *Uważam, że pod względem zawodowym nie popełniłem błędu. Początkowo myślałem o karierze administracyjnej, urzędniczej – o karierze w dobrym tego słowa znaczeniu. W okresie, gdy wchodziłem w tę karierę, jej uwarunkowania były bardzo różne i one nie najlepiej mi pasowały.*

¹ Cytaty pochodzą z wywiadu z Profesorem Jagielskim przeprowadzonego przez J.A. Kaluszkiewicza, opublikowanego w książce jego autorstwa pt. *Zaczął się w Ciechanowie*, wydanej w Ciechanowie w 2012 r. przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Północnego Mazowsza „PRO FUTURA”.

Wówczas była biurokracja, bezczynność urzędnicza, brak decyzyjności, nicnierobienie...

- *To też, ale to tak jest cały czas w większym lub mniejszym stopniu, bo taka jest natura władzy publicznej i administracji, więc te elementy zawsze się pojawiają. Ale chodzi mi o bardzo zdecydowane uwarunkowania polityczne. Wejście w karierę administracyjno-urzędniczą wiązało się z dokonaniem bardzo konkretnego, aktywnego wyboru politycznego. Na to nie byłem przygotowany i mnie to nie pasowało. Moja żona, wówczas narzeczoną, utwierdziła mnie w tym. Po wielu rozmowach i rozważaniach przekonałem się, że bardziej pasuje mi coś, co da mi pewien dystans, pewną swobodę, brak przymusu angażowania się po tej czy innej stronie. To była ścieżka, która mi najbardziej odpowiadała i tych wyborów nie żałuję.*

Po ukończeniu studiów w 1973 r. Profesor podjął pracę w Urzędzie m.st. Warszawy na stanowisku urzędniczym. Był to dość krótki epizod zawodowy, trwający 2 lata i zakończony 1.10.1975 r.

Z tym dniem zatrudniony został na stanowisku asystenta na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu. A jak dziś Profesor to widzi?

- *Przeżyłem 2-letnią przygodę z administracją. Pracowałem po studiach w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy. Powrót na Uniwersytet to również pewne elementy atrakcyjności zawodu nauczyciela akademickiego, asystenta, gdzie był nienormowany czas pracy – były jakie pieniądze co prawda, ale duża swoboda działania. Rozpocząłem więc stopień po stopniu akademicką karierę zawodową.*

Karierę tę Profesor kontynuuje po dziś dzień nieprzerwanie na Uniwersytecie Warszawskim na macierzystym Wydziale Prawa i Administracji.

Jako nauczyciel akademicki (zatrudniony od początku na stanowisku naukowo-dydaktycznym; dziś: naukowo-badawczym) przeszedł na Uniwersytecie Warszawskim wszystkie etapy drogi naukowej i awansu zawodowego. W 1980 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych na podstawie dysertacji nt. *Kolegialność i jednoosobowość w systemie rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, a w 1991 r. stopień naukowy doktora habilitowanego na podstawie ogólnego dorobku naukowego i rozprawy habilitacyjnej pt. *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*. Zwieńczenie drogi naukowej i osiągnięć w działalności naukowo-badawczej to tytuł naukowy profesora, uzyskany w 2007 r.

Od początku pracy akademickiej na Uniwersytecie Warszawskim zainteresowania naukowe i działalność badawcza Profesora Jagielskiego obracają się wokół prawa administracyjnego (i nauki tego prawa), a po części dotyczą także szeroko rozumianej nauki o administracji. W ramach tej ogólnie ujętej problematyki prawnoadministracyjnej polem szczególnego zainteresowania i aktywności naukowo-badawczej są także bardziej

szczegółowe dziedziny, jak prawo administracyjne ustrojowe oraz zagadnienia organizacji i funkcjonowania administracji, kontrola (prawna) administracji publicznej, służba cywilna czy przede wszystkim problematyka obywatelstwa i statusu prawnego cudzoziemców w Polsce (lub szerzej prawa migracyjnego). W tym ostatnim obszarze Profesor Jacek Jagielski jest niekwestionowanym autorytetem. W ostatnim czasie sięga też coraz częściej do zagadnień ze sfery teorii prawa administracyjnego.

Działalność naukowa i badawcza Profesora Jagielskiego znajduje swój wyraz w bogatym dorobku pisarskim, na który składa się blisko 200 publikacji naukowych – monografii, artykułów, studiów i innych opracowań w postaci m.in. ekspertyz i opinii naukowych. Wśród opublikowanych dzieł Profesora trzeba wskazać monografie: *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej* (Warszawa 1991); *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)* (Warszawa 1997); *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe* (Warszawa 1998) oraz *Kontrola administracji publicznej* (Warszawa 1999).

W zakresie kontroli administracji prace Profesora Jagielskiego wytyczyły kierunek badań i rozwoju tego obszaru. Wyrazem tego jest dzieło *Kontrola administracji publicznej*, która doczekała się czterech wydań, ostatniego z 2018 r.

Trzeba też wskazać prace o charakterze komentatorskim, np. *Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy* (Warszawa 2016) lub podręczniki, w szczególności przygotowane przez Profesora wraz z pracownikami Katedry przez Niego kierowanej *Prawo administracyjne*, którego Jubilat jest współautorem i współredaktorem.

Wydarzeniem, które odbiło się szerokim echem w środowisku naukowym, był międzynarodowy Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego zorganizowany pod kierownictwem Profesora w Warszawie 2018 r. Referaty z tego zjazdu zostały opublikowane w pracy: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, której Profesor Jagielski jest współredaktorem.

Powyższe dzieła są tylko przykładowymi pozycjami z obszernego dorobku Jubilata.

Równoległe z rozwojem naukowym Profesora Jagielskiego biegła ścieżka awansu zawodowego. W okresie 1975–1980 – stanowiska asystenta i starszego asystenta; 1981–1994 – adiunkt; od 1.04.1994 r. – stanowisko profesora UW na podstawie mianowania (od 1.04.1999 r. – na czas nieoznaczony). Od 1.11.2008 r. mianowany na stanowisko profesora zwyczajnego na czas nieokreślony i od tego dnia zatrudniony na tym stanowisku. Ostatecznie, po zmianach organizacyjnych związanych z wejściem w życie ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Profesor Jagielski jest zatrudniony na stanowisku profesora (w grupie pracowników badawczo-dydaktycznych i posiada status profesora zwyczajnego).

Pracy naukowej towarzyszyła prowadzona w szerokiej skali działalność dydaktyczna, obejmująca rozliczne formy, jak ćwiczenia, wykłady, seminaria licencjackie i magisterskie, a także seminaria doktorskie. Profesor Jacek Jagielski jest promotorem paru set prac licencjackich i magisterskich. Ma też krąg parunastu wypromowanych doktorów.

Profesor Jacek Jagielski pełnił też na Uniwersytecie Warszawskim wiele funkcji administracyjnych i społecznych. Sprawował je m.in. jako:

1999–2002 – członek senackiej (UW) Komisji ds. Studentów, Dydaktyki i Wychowania,

2002–2005 – Rzecznik Dyscyplinarny dla Nauczycieli Akademickich UW,

2005–2008 – członek Zespołu Doktorskiego ds. Studiów Doktoranckich i Podyplomowych UW,

2005–2012 – członek senackiej Komisji Prawno-Statutowej,

2008–2012 – członek Zarządu Fundacji UW,

2012–2016 – członek Senatu UW i przewodniczący senackiej Komisji Prawno-Statutowej.

W okresie od 1.10.2016 r. do likwidacji instytutów na Wydziale Prawa i Administracji UW, co nastąpiło 30.09.2020 r. – Dyrektor Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych. Od 1.03.2017 r. sprawuje funkcję kierownika Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UW. Wyrazem uznania pracowników tejże Katedry dla kierownika niech będzie fakt, że w tajnym głosowaniu co do dalszego kierowania Katedrą w kolejnej kadencji wszyscy pracownicy jednomyślnie opowiedzieli się za kontynuowaniem kierowania przez Profesora Jagielskiego przez kolejne 4 lata.

Od prawie 40 lat Profesor kieruje Podyplomowym Studium Administracji na WPiA UW. Z racji działalności i osiągnięć naukowych, jak i aktywności organizacyjnej w ramach i na rzecz Uniwersytetu honorowany był wielokrotnie nagrodami Rektora UW. W uznaniu zasług na rzecz Uczelni i społeczności akademickiej został nagrodzony Medalem 200-lecia Uniwersytetu Warszawskiego.

Poza pracą na Uniwersytecie Warszawskim Profesor Jacek Jagielski prowadził pozauniwersytecką działalność naukową, dydaktyczną oraz uczestniczył w życiu społecznym i publicznym. Na płaszczyźnie naukowej można wspomnieć o stażach naukowych w zagranicznych ośrodkach akademickich (m.in. na uniwersytetach w Salzburgu, Maastricht, Pireusie), zaś gdy chodzi o aktywność naukowo-dydaktyczną, to trzeba mieć na uwadze współpracę z niepublicznym sektorem szkolnictwa wyższego. Przez wiele lat (1995–2019) zatrudniony był jako nauczyciel akademicki o charakterze naukowo-dydaktycznym w Wyższej Szkole im. Pawła Włodkowica w Płocku, gdzie przez dwie kadencje piastował stanowisko dzieka-

na Wydziału Administracji. Przez parę lat był też wykładowcą w Wyższej Szkole Administracji w Ostrołęce (powiązanej organizacyjnie z Fundacją Wydziału Prawa i Administracji UW).

Na niwie publicznej i społecznej działalność Jacka Jagielskiego przejawiała się w różnej postaci i miała różny wymiar. Z jednej strony była to działalność ekspercka, opiniodawcza na rzecz różnych podmiotów władzy publicznej (Sejmu, Senatu, Kancelarii Prezesa RM, organów naczelnych i centralnych administracji publicznej, tudzież władz administracji samorządowej). Z drugiej zaś polegała na uczestnictwie (w sposób sformalizowany) w strukturach i działaniu organów i jednostek organizacyjnych będących ogniwami aparatu władzy publicznej albo też usytuowanych poza nimi. W tym zakresie trzeba odnotować w szczególności:

- piastowanie funkcji dyrektora Centrum Doskonalenia Kadr Handlu Zagranicznego, instytucji przez wiele lat najistotniejszej w dziedzinie przygotowywania językowego i szkolenia merytorycznego osób do służby zagranicznej;
 - uczestniczenie przez trzy kadencje (1999–2004, 2009–2014, 2014–2019) w składzie i pracach Rady do Spraw Uchodźców – organu orzekającego w drugiej instancji w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP;
 - członkostwo (w okresie 2011–2016) w zespole interdyscyplinarnym do spraw działalności upowszechniającej naukę przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
 - w latach 2015–2018 – sprawowanie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz członka Konwentu Rzeczników Dyscyplinarnych.
- Spośród innych funkcji pełnionych przez Jubilata należy wymienić:
- członkostwo w Komisji Egzaminacyjnej (przy Ministrze Finansów) na audytorów wewnętrznych;
 - piastowanie stanowiska doradcy Ministra Finansów (do spraw organizacji systemu szkoleniowego administracji skarbowej);
 - uczestnictwo w Komitecie Redakcyjnym czasopisma „Kontrola Państwa” (wcześniej także w podobnych gremiach periodyków: „Administracja”, „Służba Cywilna”).

Na wielu polach dotychczasowej działalności, przede wszystkim zaś naukowej i dydaktycznej (uniwersyteckiej), Profesor Jacek Jagielski pozostaje nadal aktywny i twórczy, co potwierdza obszerny dorobek pisarski ostatnich 2 lat. Niewątpliwym sukcesem jest przygotowanie pod kierownictwem Profesora specjalnego zeszytu „*Studia Iuridica*” poświęconego problematyce samorządu terytorialnego. Większość autorów stanowią specjaliści z uznanych ośrodków akademickich.

Mimo pandemii Profesor wykonuje wszystkie swoje zobowiązania dydaktyczne i aktywnie kieruje Katedrą Prawa i Postępowania Administracyjnego. Nadal też prowadzi w szerokim zakresie działalność ekspercką i opiniodawczo-doradczą, m.in. na rzecz różnych podmiotów publicznych ze sfery administracji i gospodarki.

PRACE NAUKOWE
PROF. ZW. DR. HAB. JACKA JAGIELSKIEGO
(oprac. P. Gołaszewski)

1. Opracowania książkowe (monograficzne)

- Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej (monografia)*, Warszawa 1991, ss. 328
- Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna) (monografia)*, Warszawa 1997, ss. 209
- Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe (monografia)*, Warszawa 1998, ss. 181
- Kontrola administracji publicznej (monografia)*, Warszawa 1999, ss. 273
- Status obywatela i cudzoziemca w orzecznictwie (opracowanie monograficzno-komentarzowe)*, Warszawa 2001, ss. 366
- Kontrola administracji publicznej (opracowanie monograficzno-podręcznikowe)*, wydanie pierwsze – Warszawa 2006, ss. 232, wydanie drugie – Warszawa 2007, ss. 247, wydanie trzecie – Warszawa 2012, ss. 280, wydanie czwarte – Warszawa 2018, ss. 375
- Obywatelstwo polskie. Komentarz do ustawy (opracowanie monograficzno-komentarzowe)*, Warszawa 2016, ss. 392
- Prawo administracyjne. Konspekt do wykładu. Podyplomowe Studium Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (podręcznik akademicki)*, wydanie pierwsze – Warszawa 1995, wydanie aktualne – Warszawa 2019, ss. 140

2. Redakcje opracowań zbiorowych

- Korpus pracowników administracji publicznej w okresie przemian ustrojowych w Polsce – współredaktor naukowy (zbiór studiów i artykułów)*, red. Z. Cieślak, J. Jagielski, Warszawa 1995, ss. 249

- Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi – współredaktor naukowy (zbiór studiów i artykułów w formie księgi jubileuszowej), red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, ss. 394*
- Prawo administracyjne dziś i jutro – współredaktor naukowy (zbiór studiów i artykułów w formie księgi konferencyjnej na XXV Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego), red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, ss. 716*
- Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu – współredaktor naukowy (zbiór studiów i artykułów w formie księgi jubileuszowej), red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, ss. XLIII + 781*
- 30 lat reaktywowanego samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej – redaktor naukowy (zbiór studiów i artykułów), red. J. Jagielski, „Studia Iuridica” 2020/85, ss. 299*
- Prawo administracyjne – współredaktor naukowy (podręcznik akademicki), red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, wydanie pierwsze – Warszawa 2019, ss. 654, wydanie drugie – Warszawa 2020, ss. 684*

3. Opracowania zbiorowe

- Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej – współautor (praca zbiorowa), red. M. Kulesza, t. 3, Warszawa 1984, ss. 216, t. 4, Warszawa 1985, ss. 334*
- Z orzecznictwa sądowego. Materiały do nauki prawa administracyjnego – współautor (zbiór orzecznictwa z omówieniem i komentarzami), red. M. Kulesza, Warszawa 1985, ss. 441*
- Bujkowska O., Jagielski J., Lang J., Kontrola administracji – współautor (praca zbiorowa), Warszawa 1986, ss. 155*
- Prawo administracyjne – współautor (podręcznik akademicki), red. M. Wierzbowski, wydanie pierwsze – Warszawa 1996, ss. 441, wydanie trzynaste – Warszawa 2017, ss. 704*
- Cieślak Z., Jagielski J., Rączka K., Komentarz do ustawy o służbie cywilnej – współautor (komentarz), Warszawa 1998, ss. 251*
- Gersdorf M., Iżycka-Rączka M., Jagielski J., Rączka K., Komentarz do ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa – współautor (komentarz), Warszawa 2000, ss. 111*

- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej* – współautor (komentarz), Warszawa 2001, ss. 201
- Introduction to Polish law* – współautor (praca zbiorowa), red. S. Frankowski, Kluwer Law International 2005, ss. 421
- Gersdorf M., Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy* – współautor (komentarz), Warszawa 2008, ss. 254
- Jagielski J., Pudzianowska D., *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz* – współautor (komentarz), Warszawa 2008, ss. 220
- Jagielski J., Rączka K., *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz* – współautor (komentarz), Warszawa 2010, ss. 640
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* – współautor (komentarz), red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wydanie pierwsze – Warszawa 2011, s. XVIII + 991, wydanie siódme – Warszawa 2021, s. XVII + 1488
- System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne* – współautor (system prawa), red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wydanie pierwsze – Warszawa 2012, ss. XIII + 694, wydanie drugie – Warszawa 2017, ss. XIII + 756
- Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru* – współautor (praca zbiorowa), red. K. Tełtak, Warszawa 2013, ss. 184
- Prawo administracyjne* – współautor (podręcznik akademicki), red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, wydanie pierwsze – Warszawa 2019, ss. 654, wydanie drugie – Warszawa 2020, ss. 684

4. *Studia i artykuły*

- Rola i zadania sołtysa*, „Wieś Współczesna” 1976/10, s. 114–121
- Stanowienie przepisów prawnych przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1977/6, s. 20–24
- Powierzanie spraw należących do terenowych organów administracji państwowej*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1977/22, s. 37–39
- Rola zebrań wiejskich*, „Wieś Współczesna” 1977/3, s. 119–124
- Komitety kontroli społecznej*, „Organizacja, Metody, Technika” 1978/10, s. 12–16
- Wpływ organów stopnia wojewódzkiego na sprawne wykonywanie zadań przez organy stopnia podstawowego*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1978/17, s. 37–40

- Ewolucja przepisów prawa o radach narodowych*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1982/19, s. 35–38
- Kolegialność i jednoosobowość w administracji terenowej*, „Studia Iuridica” 1982/11, s. 87–101
- Instytucja sołtysa w Polsce Ludowej*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1983/20, s. 35–38
- Prezydent miasta w systemie terenowych organów administracji państwowej. Przyczynek do dyskusji nad projektem ustawy o radach narodowych*, „Organizacja, Metody, Technika” 1983/5, s. 7–12
- Uprawnienia i odpowiedzialność. Nowa ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym*, „Tygodnik Demokratyczny” 1983/7, s. 6
- Odpowiedzialność organów wykonawczych i zarządzających wobec rad narodowych*, „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1984/23, s. 20–23
- Rady narodowe a gospodarka nieuspołeczniona*, „Organizacja, Metody, Technika” 1985/10, s. 7–14
- Prawo miejscowe*, „Organizacja, Metody, Technika” 1986/4, s. 7–13
- Urzędy centralne w systemie organów administracji państwowej* – współautor, „Organizacja, Metody, Technika” 1986/3, s. 1–7
- Urzędy centralne w Polsce Ludowej*, „Administracja” 1987/2, s. 18–27
- Federalny urząd administracyjny (Bundesverwaltungsamt) w RFN*, „Organizacja, Metody, Technika” 1989/1, s. 35–38
- Urząd centralny jako organ administracji państwowej* [w:] *Organizacja i funkcjonowanie administracji państwowej. Księga poświęcona Jerzemu Służewskiemu*, red. J. Lang, „Studia Iuridica” 1990/18, s. 57–63
- Sejmik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1991/6, s. 24–28
- Przepisy porządkowe wojewody i gminy*, „Człowiek i Środowisko” 1992/1–2, s. 43–56
- Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1994/4, s. 3–18
- Aktualne problemy kontroli administracji* – współautor, „Kontrola Państwowa” 1994/5, s. 22–33
- Postępowanie w sprawach nadania statusu uchodźcy jako procedura z zastosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Prawo i prawa uchodźcy w Polsce*, „Raporty, Ekspertyzy, Opinie” 1994/6, s. 23–30
- Wiza oraz karta stałego pobytu cudzoziemca w Polsce* [w:] *Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Prawo i prawa uchodźcy w Polsce*, „Raporty, Ekspertyzy, Opinie” 1994/6, s. 31–43
- Dobry urzędnik współczesnego państwa – iluzja czy konieczność?* – współautor [w:] *Korpus pracowników administracji publicznej w okresie prze-*

- mian ustrojowych w Polsce*, red. Z. Cieślak, J. Jagielski, Warszawa 1995, s. 74–81
- Z problematyki naczelných i centralnych organów administracji państwowej* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, „*Studia Iuridica*” 1996/32, s. 83–94
- Opinie prawne Senatu w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej* – współautor, „*Przegląd Sejmowy*” 1997/6, s. 90–104
- Pozycja prawna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, „*Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*” 1999/1, s. 15–20
- Renty i emerytury z ubezpieczenia społecznego*, „*Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*” 1999/6, s. 10–15
- Komentarz do ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa* – współautor, cz. 1: „*Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*” 1999/10, wkładka, ss. 16; cz. 2: „*Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych*” 1999/11, wkładka, ss. 16
- Obywatelstwo Unii Europejskiej oraz europejskie standardy w zakresie obywatelstwa a kierunki rozwoju polskiego prawa o obywatelstwie* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 277–288
- Podstawowe instytucje oraz kierunki zmian polskiego prawa o obywatelstwie*, „*Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego*” 2000/4–5, s. 98–108
- Zagadnienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* – współautor, „*Przegląd Sejmowy*” 2000/1, s. 51–114
- Kontrola Najwyższej Izby Kontroli nad podmiotami niepublicznymi* – współautor, „*Kontrola Państwowa*” 2001/3, s. 5–27
- Pozycja prawna Rady do Spraw Uchodźców* [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. 241–250
- Uchodźcy w Polsce – problematyka administracyjnoprawna*, „*Z Obcej Ziemi*” 2001/13, s. 14–18
- Kilka uwag o problemach kontroli administracji publicznej* [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego*, red. A. Piekara, Warszawa 2002, s. 49–64
- Opinie. W sprawie niepołączalności mandatów przedstawicielskich* – współautor, „*Przegląd Sejmowy*” 2002/2, s. 95–116

- „Ustawa Warszawska” – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z 15 marca 2002 o ustroju m. st. Warszawy), „Samorząd Terytorialny” 2002/12, s. 59–67
- W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa” [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Materiały konferencyjne*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów–Cisna 2002, s. 216–236
- Wybrane administracyjno-prawne aspekty problematyki uchodźców w Polsce [w:] *Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*, Warszawa 2002, s. 159–168
- Z problematyki procedur kontrolnych, „Kontrola Państwowa” 2002/1, s. 6–23
- Administracyjnoprawna regulacja sytuacji cudzoziemca w Polsce [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 229–248
- Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej, „Kontrola Państwowa” 2003/1, s. 12–25
- Audyt wewnętrzny – miejsce w systemie kontroli i organizacja, „Kontrola Państwowa” 2003/3, s. 14–33
- Konstytucja a administracja publiczna, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku” 2003/26, s. 93–107
- Z problematyki prawa miejscowego (uwagi na tle konstytucyjnego systemu źródeł prawa), „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku” 2003/26, s. 21–39
- Opinia prawna dotycząca niektórych aspektów zagadnienia zgodności ustawy z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy z Konstytucją RP oraz regulacjami międzynarodowoprawnymi dot. samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 2003/7–8, s. 42–50
- Kontrola jako czynnik jakości administracji publicznej [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marcina Jełowickiego. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 157–171
- O aktualnych potrzebach i kierunkach rozwoju w zakresie kontroli administracji publicznej (wybrane problemy) [w:] *Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej. II konferencja*, red. B.R. Kuca, L. Smolak, Kraków 2004, s. 81–92
- Obywatelstwo europejskie w projekcie Konstytucji dla Europy, „Edukacja Prawnicza” 2004/4, s. 3–7
- Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 64–76

- Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwowa” 2004/1, s. 13–30
- Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005/1, s. 39–56
- Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 35–51
- Europejskie determinanty rozwoju polskiego prawa o cudzoziemcach*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku” 2005/28, s. 239–252
- Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych – współautor* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203–222
- Dopuszczalność sprawowania funkcji mediatora przez notariuszy oraz prowadzenia ośrodków mediacyjnych przez rady izb notarialnych – uwagi na tle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego – współautor*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2006/2, s. 7–19
- Jakość administracji publicznej – uwarunkowania i mierniki (kilka refleksji wprowadzających)* [w:] *Z działalności naukowej Wydziału Administracji*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku” 2006/30, s. 107–127
- Kilka refleksji w kwestii kadr administracji publicznej* [w:] *Biurokracja / Bureaucracy. III międzynarodowa konferencja naukowa*, Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 210–218
- Cudzoziemiec niepożądany jako kategoria prawna – współautor* [w:] *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, red. M. Zdanowicz, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007/2, s. 131–140
- Kilka uwag o polskim prawie o cudzoziemcach na obecnym etapie* [w:] *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, red. M. Zdanowicz, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007/2, s. 105–118
- Opinia prawna na temat projektu ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych*, „Biuletyn Biura Analiz Sejmowych” 2007/4
- Rada do Spraw Uchodźców jako organ ochrony cudzoziemców – współautor*, „Państwo i Prawo” 2007/10, s. 45–57
- Z problematyki organów administracyjnych* [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 258–269

- Administracja rządowa oraz administracja samorządowa w kontekście zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008/4, s. 119–134
- Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 2009/1, s. 21–43
- Materialne prawo administracyjne jako przedmiot badań – współautor* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 77–100
- Organy regulacyjne – wybrane problemy – współautor* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 351–369
- Pozycja prawna wojewody w systemie administracji terenowej. Kilka refleksji na tle nowej regulacji prawnej* [w:] *Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. H. Nowicki, W. Sz wajdler, Toruń 2009, s. 187–201
- Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 219–233
- Cudzoziemiec w służbie publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 264–293
- Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu – współautor* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D.R. Kijowski, P.J. Suwaj, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 27–44
- W sprawie władczości działań niewładczych administracji – współautor* [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 164–177
- Kilka refleksji na temat stanu i perspektyw polskiego prawa o cudzoziemcach* [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym. Materiały konferencyjne*, red. O. Łachacz, J. Galster, Olsztyn 2013, s. 218–229
- Obywatelstwo w wymiarze prawnym* [w:] *Obywatelstwo na progu XXI wieku. Konteksty prawne i kulturowe*, red. M. Ząbek, Warszawa 2013, s. 35–49
- Ewolucja Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich dwudziestu latach i rekomendacje na przyszłość niektórych zagadnień pod rozważę ustawodawcy*, „Kontrola Państwowa” 2014/2, s. 38–55

- Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kierownictwa we współczesnym polskim prawie administracyjnym* – współautor [w:] *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2014, s. 149–159
- Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK – Izba w latach 1919–2013, „Kontrola Państwowa” 2014*, wydanie jubileuszowe – luty 2014, s. 63–87
- Agencje rządowe jako instrumenty realizacji zadań państwa w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich (kilka refleksji)* [w:] *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2016, s. 75–87
- Aktualne problemy statusu prawnego cudzoziemców w Polsce* [w:] *Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2016, s. 23–39
- Pomoc humanitarna w prawie polskim* [w:] *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, red. P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza, Warszawa 2016, s. 71–96
- Wybrane zagadnienia pozycji prawnej starosty jako podmiotu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa* – współautor [w:] *Misja publiczna – wspólnota – państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 1, red. A. Mednis, Wrocław 2016, s. 113–129
- Prawo Polaka do osiedlenia się w Polsce. Kilka refleksji na tle art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, M. Kasiński, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, P. Korzeniowski, Łódź 2017, s. 211–223
- Z problematyki administracji rolnej w Polsce (uwagi i refleksje w sprawach ustrojowych)* [w:] *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne / European integration as a determinant of the rural policy. Legal aspects*, red. P. Litwiniuk / tłum. K. Różański, A. Kapała, Warszawa 2017, s. 265–282
- Zagadnienia etyczne w kontroli administracji publicznej* – współautor [w:] *Etyka sfery publicznej*, red. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2017, s. 62–76
- O problemach z prawem administracyjnym oraz niektórych węzłowych zagadnieniach tego prawa (kilka refleksji z teraźniejszej i przyszłej perspektywy)* – współautor [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 27–38
- O sposobach pojmowania „cywilizacji” administracji publicznej oraz prawa administracyjnego* – współautor [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr. hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 143–160

- O zasadzie zaufania administracji publicznej do jednostki w prawie administracyjnym – współautor [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D.R. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 33–46
- Fenomeny prawa administracyjnego czy prawo administracyjne jako fenomen – uwagi wokół modelu (sposobu) istnienia i funkcjonowania prawa administracyjnego – współautor [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 340–355
- Fundacja jako podmiot administrujący [w:] *Prawne i ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania fundacji*, red. P. Litwiniuk, A. Milewska, M. Wasilewski, Warszawa 2019, s. 91–106
- Kiedy postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony? – współautor [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 163–185
- Kolegialność i jednoosobowość w strukturach władz samorządu terytorialnego [w:] *30 lat reaktywowanego samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Jagielski, „*Studia Iuridica*” 2020/85, s. 92–108
- O obywatelstwie i prawie do obywatelstwa (kilka uwag i refleksji z perspektywy prawnoadministracyjnej) [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 191–206
- Stan specjalny w materialnym prawie administracyjnym (zarys problematyki) – współautor, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego*” 2020/112, Seria Prawnicza. Prawo 30, Rzeszów 2020, s. 123–139
- Z problematyki prawotwórczej funkcji samorządu terytorialnego i jego roli w kształtowaniu prawa miejscowego, „*Samorząd Terytorialny*” 2020/3, s. 39–48
- Z zagadnień prawnoorganizacyjnych władz samorządu terytorialnego (kilka uwag i refleksji w kwestiach wybranych), „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2020/4(82), s. 129–142
- O przepisach porządkowych i administracyjnych w systemie prawa (kilka refleksji w kwestiach wybranych) [w:] *Z zagadnień systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora dr. hab. Pawła Czechowskiego*, red. A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk, Warszawa 2021, s. 343–356
- Prawo administracyjne wobec epidemii choroby zakaźnej – wybrane problemy na tle studium przypadku koronawirusa SARS-CoV-2 (choroby COVID-19) – współautor, „*Studia Iuridica*” 2021/87, s. 153–196

W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie administracji publicznej i wykonywania funkcji administracji – opracowanie do księgi dedykowanej Profesorowi Romanowi Hauserowi, Warszawa 2021 [w druku]

5. *Glosy*

Glosa do wyroku NSA z 27.10.2005 r., II OSK 965/05, OSP 2006/5, poz. 64, s. 298–300 [dot. zmiany obywatelstwa polskiego; charakteru prawnego aktów Rady Państwa o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa]
Glosa do wyroku NSA z 30.10.2018 r., II OSK 1868/16, OSP 2020/2, poz. 19, s. 136–162 [dot. kwestii obywatelstwa polskiego osoby, w której akcie urodzenia jako rodzice wskazane są osoby jednopłciowe, z których jednej przypisane jest obywatelstwo polskie]

6. *Inne publikacje*

Recenzja książki – współautor: O. Bujkova, *Kontrola administracji (według stanu prawnego z 1 marca 1985 r.)*, Warszawa 1986, „Organizacja, Metody, Technika” 1987/7, s. 48–49
Służewski Jerzy [1923–1995], *Wspomnienie pośmiertne*, „Państwo i Prawo” 1995/6, s. 76–78
Profesor Jerzy Służewski [1923–1995], *Wspomnienie pośmiertne*, „Studia Iuridica” 1996/31, s. 233–237
Co przepis, to wątpliwość. Ustawa warszawska, „Rzeczpospolita” 2002/290
Standardy służby cywilnej także w innych urzędach, „Dziennik Gazeta Prawna” 2005/161
Recenzja książki: Z. Dobrowolski, *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa 2004, „Kontrola Państwowa” 2007/6, s. 163–166

LIST PROFESORA ANDRZEJA JANIKA*

Drogi Jubilacie!

Ponad pół wieku temu nasze ścieżki się przecięły, kiedyśmy zasiedli w ławach pierwszoroczników na Wydziale Prawa i Administracji UW. Był to czas, który teraz oceniany jest źle – lepiej, żeby w ogóle go nie było. Sądząc z tonu przekazu – ta oficjalna ocena jest definitywna. Nie wiem jednak, czy nie nazbyt pochopna. Czou Enlai pytany w latach 70. ubiegłego stulecia o ocenę skutków rewolucji francuskiej odparł, że na ocenę taką jest jeszcze za wcześnie. W naszej, skromniejszej perspektywie ocena czasu, kiedy rozpoczęliśmy przygodę z dorosłością, nie daje się zamknąć w jednej tonacji. Wymaga bardziej zniuansowanej oceny.

Mimo rozmaitych ograniczeń i uwarunkowań dana nam została wówczas szansa. Myślę o studiach, nawiązanych podczas nich kontaktach i przyjaźniach, których wiele trwa do dziś, oraz o dyplomie, którego 50. rocznicę będziemy obchodzili wkrótce. Wtedy wydawało się nam, że „wszystkie opcje leżą na stole”. Dzisiaj przyszedł czas na podsumowanie, a jeśli nie na podsumowanie, to na coś w rodzaju „Zwischenbilanz”, do czego Twój Jubileusz jest znakomitą okazją.

Nie wiem, czy pod względem zawodowym czujesz się spełniony, ale wiem, że powinienes być, ponieważ Twój bilans robi wrażenie. Już sam przebieg Twojej drogi zawodowej zwraca uwagę, a to dlatego, że był wbrew trendowi, odbiegał od spotykanego często, nieledwie kanonu kariery prawniczej. Polega on na tym, że zaczyna się od asystentury na uczelni, by po osiągnięciu niższego czy wyższego stopnia naukowego zvekslować w kierunku tzw. praktyki. Ta uprawiana równolegle działalność doradcza lub konsultingowa staje się z czasem dominantą, spychając działalność badawczą na drugi plan z wszystkimi tego konsekwencjami.

Twoja droga przebiegała inaczej: zacząłeś od pracy w administracji, by po kilku latach wrócić na UW, tym razem w roli nauczyciela akademickiego, którym jesteś do dziś. Już sam ten fakt świadczy o dojrzałości

* Dr hab. Andrzej Janik, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

podjętej wówczas decyzji i dokonanego wyboru. Trwająca grubo ponad 40 lat kariera akademicka zwieńczona profesurą tytularną dowodnie zaświadcza o słuszności obranej drogi. Nie miejsce tu na spis czy wykaz publikacji, zajęć dydaktycznych, wypromowanych magistrów i doktorów, co stanowi zapewne przedmiot innej części niniejszej książki jubileuszowej. Wypada odnotować, że Twojej pracy naukowej towarzyszyła – znana mi bezpośrednio – działalność ekspercka. Mogę o niej powiedzieć tyle, że rynek pozytywnie Cię zweryfikował – masz markę jako autor opinii z zakresu administracyjnoprawnego, które bywają niekomfortowe dla zamawiających, ale zawsze są klarowne i instruktywne.

Każdy bilans życiowy zawiera w sobie test, który nazwę „testem Janika”. Chodzi tu o odpowiedź na pytanie, czy chciałbyś, żeby to, co podsumowujesz, zdarzyło się raz jeszcze, i to w postaci integralnej, obejmującej zarówno sukcesy, jak i porażki. Innymi słowy, czy to, z czego czerpiesz satysfakcję, przeważa nad tym, co się nie udało albo czego żałujesz? Nie przypominam sobie, byśmy o tym rozmawiali, dlatego nie znam Twojej samooceny. Jeżeli jednak oceny miałbym dokonać ja, z pozycji życzliwego obserwatora, to odniósłbym się do tego z uznaniem, a nawet z zazdrością. Bez zawiści – bo tę wyklucza życzliwość obserwatora – ale z zazdrością, że w ważnych wyborach życiowych i ich realizacji miałeś, by tak rzec, szczęśliwą rękę do samego siebie. Życzę Ci, żebyś ją zachował w osiągniętym przez nas wieku dojrzałej dorosłości.

Warszawa, czerwiec 2021 r.

Andrzej Janik

LIST PROFESORA STANISŁAWA FILIPOWICZA*

Drogi Jacku, Szanowny Panie Profesorze

A więc siedemdziesiątka! Powstawały ongiś pochwały dojrzałości stającej w zenicie. Plutarch, Cicero... myśliciele pochylali się nad otchłanią czasu. Dziś porzuciliśmy ten nawyk. Głębokie westchnienia już nas nie wzruszają. Nie sugerujmy się zatem obrazem czasów minionych.

Mamy własne wzorce. Zgodnie z duchem ustawy 2.0 możemy więc powiedzieć, że zostaliśmy sparametryzowani poprzez daty urodzenia. I znowu – zgodnie z logiką ewaluacji (to nasz nowy język!) powiemy – im więcej, tym lepiej. Górne pułapy zapewniają pozycję senioralną. Zostańmy przy tym, biada tym, którzy mają mniej punktów.

Tak na marginesie. Pamiętasz na pewno, Kochany Jacku, że w czasach, gdy zdawaliśmy egzamin wstępny na studia prawnicze, wybrancom przyznawano punkty za pochodzenie. Nam ich niestety zabrakło. Ale mimo to, mimo nie najlepszego pochodzenia, daliśmy jakoś radę. Tak wypadło. Dzięki temu mogliśmy przyczynić się do rozwoju systemu edukacyjnego, angażując swe siły i swój zapał na budowie szkoły w okolicach Białogardu. Z drugiego piętra naszej budowli mogliśmy patrzeć daleko – w przyszłość.

Przyjaźń jest zawsze źródłem trafnej intuicji. Dzięki sympatii odnajdujemy dar jasnego i przenikliwego widzenia. Wiedziałem od początku, że nosisz w plecaku marszałkowską buławę. Dary natury uzupełniła szkoła życia. Pamiętasz, w Białogardzie mądrość czerpaliśmy z głębokiego źródła – z nauk Mistrza Smoły. Potem był już Uniwersytet, długa, jakże wzruszająca historia. Także przygotowanie wojskowe, maski gazowe, kaszanka w wojskowym bufecie. Trudy myślenia łączyliśmy z troską o bezpieczeństwo ojczyzny. Jakże pięknym musimy być przykładem dla nowych pokoleń młodzieży.

Dziś patrzysz na wszystko z wyżyn profesorskiej sławy. Miałeś i masz z pewnością przed oczami rzeczy, o których filozofom się nie śniło. Mądrość jest darem, jest nagrodą, jest też pewnie ciężarem. Pamiętam wiele rozmów, które prowadziliśmy w naszym sanktuarium, gdzieś w okolicach

* Prof. dr hab. Stanisław Filipowicz, Wiceprezes Polskiej Akademii Nauk.

starego BUW-u. Pamiętam twoje uwagi, komentarze. Widzieć sporo to nie zawsze wielka radość.

Jako Twój przyjaciel jestem bardzo dumny z Twoich osiągnięć. Jesteś wybitnym prawnikiem, wybitnym uczonym z olbrzymim dorobkiem. Jedną z senioralnych postaci uniwersyteckiego środowiska. W głowie zaczyna mi się kręcić, kiedy o tym wszystkim pomyślę. To wspaniale, ogromnie się cieszę i bardzo serdecznie gratuluję Ci wszystkich Twoich sukcesów i dokonań.

Dni chwały za Tobą, dni chwały przed Tobą. Niezłomnie wierzę, że masz jeszcze sporo planów, sporo do zrobienia. Młodzi pozostajemy – jak rzekł Plutarch – tak długo, jak długo trwa „umiłowanie pięknych uczynków”. Znakomity Rodin, pytany o to, czym jest talent, odpowiadał: *Il faut travailler, travailler, et encore une fois, travailler*. Cóż, taki los, takie przeznaczenie. A więc, Kochany Jacku, stu lat Ci życzę, w najlepszym zdrowiu. Pamiętaj, najlepsi nigdy nie przestają tańczyć.

Ściskam serdecznie
Stanisław Filipowicz

CZĘŚĆ I
OD PRZESZŁOŚCI KU PRZYSZŁOŚCI PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO. REFLEKSJE OGÓLNE

CO PRAWU ADMINISTRACYJNEMU MOŻE DAĆ HISTORIA PRAWA? UWAGI O PRZYMUSIE ADMINISTRACYJNYM W PRAWIE RZYMSKIM

Tomasz Giaro

1. PRAWO ADMINISTRACYJNE A KONSTYTUCJA

Od wielu dekad społeczność uniwersytecka w Polsce i za granicą czci jubileusze swoich znamienitych członków w postaci poświęconych im ksiąg jubileuszowych. Jako *Festschrift* dla Profesora Uniwersytetu w Giessen Johanna Michaela Franza Birnbauma Rudolf von Jhering opublikował swoje słynne studium *Das Schuldmoment im römischen Privatrecht*, w którym dowodził, że każda odpowiedzialność musi opierać się zawsze na zasadzie winy¹. Był to jeden z pierwszych europejskich *Festschrift*ów. Uchodzi przy tym obecnie za dobry obyczaj nieobciążanie czcigodnej głowy jubilata grubym tomem zawierającym treści nie całkiem związane z jego dotychczasowymi badaniami, a nawet odległe od jego zainteresowań i planów badawczych.

Jednakże nie udało mi się niestety nigdy wyciągnąć Jubilata na jakieś, chociażby tylko luźne, wynurzenia o zagadnieniach przymusu administracyjnego. Odniosłem przy tym wrażenie, że Jego dystygowana natura wzdraga się przed zgłębianiem tego typu brutalnych tematów. Za przykład pewnego, oczywiście nieprzesadnego zainteresowania, jakim cieszy się problematyka historycznoprawna w środowisku administratystów, niech więc posłuży niedawno opublikowany obszerny artykuł J. Radwanowicz-Wanczewskiej na temat początków przymusu administracyjnego w prawie rzymskim i rzymskiej praktyce administracji².

Nakreślmy pokrótce współczesny stan nauki na temat powiązań starożytnych doktryny prawa administracyjnego. Zacząć wypada jednak od tego, że nauka niewątpliwie uznaje – i bardzo słusznie – szczegól-

¹ J. Benedict, *Culpa in Contrahendo*, t. 1, *Historisch-kritischer Teil*, Tübingen 2018, s. 77–85.

² J. Radwanowicz-Wanczewska, *Początki przymusu administracyjnego w prawie rzymskim i praktyce rzymskiej administracji*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2015/4, s. 80–121.

nie ścisły związek prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym³. To pierwsze uznawane jest właściwie za swego rodzaju uszczegółowienie tego drugiego, które z kolei, w odniesieniu do samej konstytucji jako aktu normatywnego, stanowiłoby coś podobnego do „części ogólnej” całego systemu prawnego⁴. Niekiedy spotyka się nawet ujęcie prawa administracyjnego jako prawa konstytucyjnego analizowanego lub obserwowanego „od dołu”⁵.

Są to ujęcia o charakterze systematycznym, politologicznym itd. Lecz jak rzecz wygląda w bardziej nas interesującym porządku historycznym? Oczywiście w tym względzie przyjmuje się nieco naiwnie i najczęściej milcząco, o czym już kiedyś wspomniałem⁶, że prawo konstytucyjne jako ważniejsze „było zawsze”, a więc również w Rzymie starożytnym, i to nawet mimo nieistnienia pisanej konstytucji, które zawsze można pominąć z powołaniem na historię i teraźniejszość prawa brytyjskiego. Tymczasem prawo administracyjne dorobiło się bez trudu statusu „osiągnięcia ewolucyjnego”, czyli takiej gałęzi prawa, która mogła pojawić się dopiero na pewnym etapie rozwoju historycznego, po spełnieniu przez system prawny odpowiednich warunków.

A więc nierzadko zdarza się nam czytać w literaturze przedmiotu, że prawo administracyjne zakłada takie zjawiska jak państwo prawa czy *rule of law*, trójpodział władzy oraz swobody obywatelskie, wydarte absolutyzmowi królewskiemu przez korzystającą z dobrodziejstw konstytucyjnego państwa liberalnego nowożytną jednostkę. Co najmniej wiąże się jednak powstanie nowoczesnego prawa administracyjnego z rozwojem nowoczesnego parlamentaryzmu, a tym samym z przyrostem ilościowym i intensyfikacją ustawodawstwa, które w myśl zasady praworządności, czyli legalizmu, skutecznie ograniczało zakres swobodnego uznania władzy.

W tym duchu, akcentując moment przejścia od państwa typu policyjnego do państwa typu konstytucyjnego, nakładającego obowiązki nie tylko na obywateli, lecz również na aparat administracyjny, wypowiadają się liczni polscy administratywiści. Wśród autorów literatury podręcznikowej należy wymienić przede wszystkim takich uczonych jak J. Zimmermann⁷, ale również wielu jego kolegów i koleżanek, takich jak: E. Ochendowski,

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 82–83.

⁴ T. Hollstein, *Die Verfassung als „Allgemeiner Teil”*, Tübingen 2007, s. 212–213.

⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 61–66.

⁶ T. Giaro, *Prawo administracyjne w starożytnym Rzymie?* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. M. Grzywacz, J. Jagielski, D. Kijowski, Warszawa 2018, s. 5–6.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 354.

E. Ura, J. Lang w podręczniku pod redakcją M. Wierzbowskiego, J. Boć w podręczniku pod własną redakcją i *last but not least* M. Stahl w podręczniku również pod redakcją własną⁸.

2. MIRAŻ NOWOCZESNOŚCI

Często zakłada się przy tym, że wspomniane warunki i przesłanki związane są ściśle z „nowoczesnym” prawem administracyjnym. Dopiero po otwarciu skryptu H. Izdebskiego, zatytułowanego *Historia administracji*, zorientujemy się, że chodzi w nim tylko o historię administracji publicznej „czasów nowożytnych i najnowszych”⁹. Gdzie indziej tenże autor łagodzi jednak swoje kryteria, zaznaczając, że wprawdzie administracja publiczna rozwijała się od czasów „późnego średniowiecza”, jednak dopiero od „okresu Oświecenia”, tzn. od wieku XVIII, przyjęła ona formę porównywalną do form współczesnych¹⁰.

Oczywiście uznanie wspomnianej przed chwilą „porównywalności” za nienaruszalny dogmat owej komparatystyki wertykalnej z góry pozbawia historię prawa jej roli heurystycznej, która pozwoliłaby administratywiście skupionemu całkowicie na prawie pozytywnym odkryć w przeszłości teorii i praktyki administracji dotąd mu nieznane i w ten sposób udostępnić mu nowe inspiracje. Tymczasem historiografia prawa ograniczona do badania w przeszłości zjawisk porównywalnych do zjawisk aktualnych w gruncie rzeczy kręci się w kółko. Dochodzi ona na mecie właściwie do tej samej wiedzy, jaką dysponowała już na starcie.

Jej klasycznym paradygmatem jest przyjęcie za punkt wyjścia jakiejś współczesnej instytucji i zbadanie, jak też była ona uregulowana „niegdyś”, albo jakiejś obowiązującej regulacji prawnej i zbadanie, jak też doszło do jej uchwalenia¹¹. Jedyną inspiracją, którą konsument takiej

⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 51–52; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 23; J. Lang, *Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 26; J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 10; M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 33–35.

⁹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 13.

¹⁰ H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Warszawa 2006, s. 12–13.

¹¹ T. Giaro, *Tradition und Geschichte als Grenzen der Auslegungsfreiheit im Privatrecht* [w:] *Krakauer-Augsburger Rechtsstudien*, red. J. Stelmach, R. Schmidt, Warszawa 2011.

historii prawa może z niej zaczerpnąć, jest przysłowiowe „uczenie się z doświadczenia” w tym duchu, że warto byłoby powrócić do dobrze znanych „dobrych tradycji”. Historyk prawa nie wysunie się w ten sposób jednak na czoło peletonu nauk prawnych. Odżegna się on wtedy bowiem automatycznie od wszelkiej refleksji na temat możliwości istnienia „nowoczesnego” prawa administracyjnego w epokach przednowoczesnych.

Historyk prawa tego typu będzie więc musiał porzucić myśl, sformułowaną zresztą przelotem również w *Historii administracji* H. Izdebskiego, o średniowiecznej administracji Kościoła rzymskiego czy o samorządzie późnośredniowiecznych gmin miejskich, a zwłaszcza tzw. komun włoskich, jako protoplastach współczesnej administracji publicznej¹². Zwróćmy jeszcze uwagę na pewien negatywny skutek uboczny. Jest nim typowe dla historii prawa uprawianej w stylu socjalizmu realnego, czyli uprawianej „jako alibi”, szufladkowanie materiału historycznego w sposób ściśle chronologiczny, połączone z monotonną recytacją tautologicznych formulek marksistowskich o nowoczesnej nowoczesności, średniowiecznym średniowieczu i starożytnej starożytności¹³.

W ten sposób historyk prawa skazuje się niestety na przeoczenie ważnego odkrycia amerykańskiego historyka zachodniej tradycji prawnej, H.J. Bermana (1918–2007), które zresztą w międzynarodowej wspólnocie historyków i teoretyków prawa nie ostało się całkiem bez protestów i zgłoszenia zdań odrębnych¹⁴. Berman twierdził mianowicie z pewnym uporem, że większość nowoczesnych instytucji prawnych, ba, nawet nowoczesny system prawny jako taki, jest tworem europejskiego średniowiecza¹⁵. Wydaje się zresztą, że średniowiecze owo stanowiło, jeszcze bardziej niż obszar prawny współczesnej Unii Europejskiej, swego rodzaju terytorium kultury prawnej o charakterze transnarodowym¹⁶.

¹² H. Izdebski, *Historia...*, s. 12.

¹³ T. Giaro, *Fokus, czyli o dyscyplinach pomocniczych na przykładzie romanistyki* [w:] *Dziedziny prawa, dyscypliny i metody prawnicze*, red. T. Giaro, Warszawa 2013, s. 191–192.

¹⁴ T. Vesting, *Harold J. Berman*, „*Ancilla Iuris*” 2008, s. 59–60.

¹⁵ H.J. Berman, *Law and Revolution*, t. 1, Cambridge MA–London 1983, *passim*, s. 10–11.

¹⁶ T. Giaro, *Transnational Law and its Historical Precedents*, „*Studia Iuridica*” 2016/68, s. 73–85.

3. PRZYMUS W RAMACH PRAWA I ZWYCZAJU

Ograniczmy się jednak do zasygnalizowanego na wstępie zjawiska przymusu administracyjnego. Jego podstawową cechą w prawie nowoczesnym stanowi stosowanie go w ramach prawa obowiązującego. Natomiast w odniesieniu do Rzymu starożytnego zwraca uwagę okoliczność, że ów przymus administracyjny, zwany z reguły raczej „powściągnięciem, utrzymywaniem w ryzach” (*coërcitio*) niż karaniem, zakłada już w okresie republikańskim możliwość wyraźnego oddzielenia go od wymiaru sprawiedliwości (*iurisdicatio*), a zwłaszcza od jurysdykcji karnej. Również bowiem przymus administracyjny posługuje się pewnymi środkami karnymi, jednak tylko takimi, jakie urzędnik jest władny zastosować bez wyroku sądowego, czyli według własnego swobodnego uznania¹⁷.

Tymczasem J. Radwanowicz-Wanczewska wydaje się interpretować znane rzymskie świadectwa źródłowe o brutalnym potraktowaniu obywatela, który nie stawiał się albo do poboru wojskowego (*dilectus*), albo do spisu podatków (*census*), w tym duchu, że urzędnik miał prawo takiego obywatela po prostu zabić¹⁸. Szczerze mówiąc, jestem tym nieco zaskoczony, gdyż obywatel nieobecny tak na spisie majątkowym, zwany *incensus* (Gai. 1.160), jak i przy poborze (*infrequens*) podlegał tylko karze sprzedaży w niewolę¹⁹. Wprawdzie owa „sprzedaż poza Tyber” oznaczała w stosunku do tych obywateli, by rzec w ślad za W. Kunklem, „zniszczenie ich obywatelskiej egzystencji”, jednak na pewno nie oznaczała pojętej dosłownie kary śmierci, którą wykluczyła już *lex Valeria* z 300 r. przed Chrystusem²⁰.

Głównym środkiem przymusu administracyjnego była zresztą tradycyjnie grzywna (*multa*). Stanowiła ona zwyczajową karę pieniężną za niepodporządkowanie się urzędnikowi, ale mógł ją nałożyć także urzędnik prowadzący obrady Senatu – a był to ten sam urzędnik, który był uprawniony do zwoływania go, czyli konsul, pretor lub dyktator – za nieusprawiedliwioną nieobecność senatora na posiedzeniu. Grzywnę mógł nałożyć również cenзор na obywatela, który podczas spisu podatkowego złożył fałszywe oświadczenia. W systemie republikańskim prawo do nakładania, czy też ściślej mówiąc „orzekania”, grzywien (*multae dictio*) przysługiwało tylko wysokim urzędnikom ludu rzymskiego: konsulom, pretorom i cenzorom, a ponadto edylom kurulnym i trybunom ludowym²¹.

¹⁷ W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*, cz. 2, *Die Magistratur*, München 1995, s. 174, 176.

¹⁸ J. Radwanowicz-Wanczewska, *Początki...*, s. 116.

¹⁹ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérrier, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2018, s. 198–199.

²⁰ W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung...*, s. 166, 176.

²¹ W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung...*, s. 163–164.

Także w aspekcie ilościowym grzywna nie była bynajmniej błahostką. Wiemy bowiem, że według pewnych regulacji ustawowych pochodzących z epoki predecemwiralnej, gdy wysokość grzywien obliczano jeszcze w owcach i wołach, grzywna maksymalna (*multa suprema*) wynosiła 2 owce i 30 wołów dziennie²². Poza tym istniała pewna norma gwarancyjna, że grzywna taka nie mogła przekroczyć wartości połowy majątku osoby nią obłożonej, a jeśli została orzeczona przez wspomnianych wyższych urzędników, mogła być zaskarżona do zgromadzeń ludowych, konkretnie do tzw. komicjów trybusowych (*comitia tributa*), które działały w tym wypadku jako instancja odwoławcza²³.

Jeśli chodzi o postulat stosowania przymusu w ramach prawa, należy przypomnieć, że jurysprudencja rzymska przyjmowała odpowiedzialność urzędników za działania bezprawne, zwłaszcza wyrządzające szkodę obywatelowi (*damnum iniuria datum*). Działo się to często przy przeprowadzeniu egzekucji w sposób bezprawny, np. gdy urzędnicy wzięli bydło w zastaw i, nie pozwalając właścicielowi dostarczać mu pożywienia, zamordowali je głodem. W tekście chodzi o urzędników municypalnych niedysponujących *imperium*, jednak ograniczenie to nie ma dla zasad odpowiedzialności urzędniczej żadnego znaczenia. Odpowiedzialność jest podobna, gdy urzędnik wziął rzeczy w zastaw egzekucyjny – nieważne, czy opierając się na ustawowej podstawie, czy bez niej – a następnie oddał je w stanie zużyтым lub zniszczonym (Ulp. D. 9.2.29.7).

Natomiast, jak podkreśla Ulpian w innym miejscu swego komentarza do edyktu pretora (D. 47.10.13.1), uznawano powszechnie, że działanie polegające na wykonywaniu prawa publicznego (*qui iure publico utitur*) nie narusza niczyich praw (*iuris executio non habet iniuriam*). Kto bowiem działa w wykonaniu (własnego) prawa, nie tylko nie działa podstępnie (Gai. D. 50.17.55; Ulp. D. 43.29.3.2), ale nawet w ogóle nie wyrządza szkody (Paul. D. 50.17.151 *nemo damnum facit*)²⁴. Dowiadujemy się zwłaszcza, że jako remedium przeciw rozprzestrzenianiu się pożaru w gęstej zabudowie miejskiej urzędnik miał prawo nakazać zburzenie czyjegoś domostwa, by stworzyć tzw. przerwę w pożarze (Ulp. D. 43.24.7.4)²⁵.

²² W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung...*, s. 158–161.

²³ J.M. Rainer, *Römisches Staatsrecht. Republik und Prinzipat*, Darmstadt 2006, s. 110–111.

²⁴ F. Longchamps de Berier, *L'abuso del diritto nell'esperienza del diritto privato Romano*, Torino 2013, s. 139–166.

²⁵ J.-F. Gerkens, *Aequae perituras... Une approche de la causalité dépassante en droit romain classique*, Liège 1997, s. 33–84, 114–120; S. Früinsfeld, *Das Verhältnis von via publica und via privata*, Baden-Baden 2017, s. 208–209.

4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DELIKTOWA RZYMSKICH URZĘDNIKÓW

Tenże Ulpian referuje również, że urzędnik nie ponosi odpowiedzialności deliktowej nawet wtedy, gdy zastosował nadmierną siłę wobec osoby stawiającej mu opór (*adversus resistentem*): oryginał łaciński posługuje się sformułowaniem, że urzędnik zadziałał zbyt gwałtownie (*violentius*). Zdanie to jest przyczynowo uzasadnione za pomocą argumentu, że przecież nie udziela się przeciw urzędnikowi żadnej skargi także w przypadku (użyte w oryginale wyrażenie *nam et cum* znaczy „bowiem również wtedy”), gdy wziął on w zastaw egzekucyjny niewolnika, na co ten zareagował w sposób tak swoisty, że... popełnił samobójstwo przez powieszenie się (Ulp. D. 9.2.29.7).

Wprawdzie uzasadnienie to przedstawia się na pierwszy rzut oka dość zagadkowo, jednak prawdopodobnie Ulpian daje w ten sposób do zrozumienia, że samobójstwo niewolnika, którego przecież nie można uznać za normalną konsekwencję wzięcia go w zastaw egzekucyjny, było koniec końców zdarzeniem nieprzewidywalnym dla urzędnika. Stanowiło raczej wynik autonomicznej decyzji niewolnika, której skutki majątkowe musi zatem ponieść nie urzędnik przeprowadzający egzekucję, lecz sam właściciel niewolnika, i to niezależnie od okoliczności, czy urzędnik wziął zastaw zgodnie z prawem, czy też bezprawnie²⁶.

Bardzo pouczający dla tematyki rzymskiej odpowiedzialności urzędniczej jest tekst jursprudenncyjny ze schyłkowego okresu Pryncypatu, pochodzący od Iuliusza Paulusa, lecz oparty na rozróżnieniu wprowadzonym przez dużo wcześniejszego prawnika, czynnego w końcowym okresie Republiki, Alfenusa Warusa. Mowa w nim o interwencji edyla kurulnego, który zresztą działał często dość brutalnie, gdyż zdarzało mu się niszczyć na nadzorowanych przez niego targowiskach towary złej jakości lub podrobione oraz fałszywe miary i wagi. W poniższej sekwencji tekstów, złożonej z fragmentów Alfenusa i Paulusa, między którymi pomieszczono fragment Salwiusza Juliana, niszczycielska działalność edyla dotknęła innych przedmiotów²⁷:

D. 18.6.13 (Paulus w księdze trzeciej wyciągu z „Digestów” Alfenusa Warusa)

²⁶ A. Wacke, *Der Selbstmord im römischen Recht und in der Rechtsentwicklung*, „Savigny-Zeitschrift” 1980/97, s. 75–76; A.D. Manfredini, *Il suicidio. Studi di diritto romano*, Torino 2008, s. 154–155.

²⁷ Ch. Krampe, *Aedilis lectos emptos concidit* [w:] *Fides, humanitas, ius. Studii in onore di Luigi Labruna*, t. 4, Napoli 2007, s. 2695–2700; S. Früinsfeld, *Das Verhältnis...*, s. 206–211.

Edyl zniszczył sprzedane sofy (lub łóża)²⁸, gdyż pozostawiono je na drodze publicznej. Jeśli zostały one już wydane kupującemu albo od niego zależało, że nie zostały wydane, uznaje się, że ryzyko ich zniszczenia ponosi kupujący

D. 18.6.14 (Julian w księdze trzeciej komentarza do pism Ursejusza Feroksa)

I że kupujący będzie miał przeciwko edylowi, jeśli ten działał bezprawnie, odszkodowawczą skargę akwiliańską. Albo też będzie miał skargę kontraktową z tytułu kupna przeciw sprzedawcy, by ten z kolei odstąpił mu własne skargi przeciwko edylowi.

D. 18.6.15 (Paulus w księdze trzeciej wyciągu z *Digestów* Alfenusa Warusa)

Jeśli natomiast sofy (lub łóża) nie zostały jeszcze wydane, a przy tym kupujący nie popadł w zwłokę z ich odbiorem, ryzyko ich zniszczenia poniesie sprzedawca.

W tekście, który pozostał notabene aktualny od schyłku Republiki do schyłku Pryncypatu, czyli przez dobre 200 lat, dyskutuje się kwestię ryzyka szkody, jaką w tej sytuacji definitywnie musi ponieść jedna ze stron kontraktu sprzedaży. Jeśli to kupujący pozostawił sofy na drodze publicznej już po ich wydaniu mu przez sprzedającego, to przez czynność wydania stał się ich właścicielem i dysponentem własnej skargi odszkodowawczej przeciwko edylowi. Jeśli natomiast do wydania towaru nie doszło z powodu zwłoki kupującego, będzie on musiał żądać od sprzedawcy, by ten odstąpił mu swoją skargę odszkodowawczą. Czyli, jak wtrąca Julian, przytoczony przez kompilację justyniańską niejako między Alfenusem i Paulusem, kupujący może albo wytoczyć własną skargę odszkodowawczą bezpośrednio przeciw edylowi, który kazał zniszczyć sofy, albo żądać od sprzedawcy, by ten odstąpił mu swoje skargi przysługujące mu przeciwko edylowi.

Przesłankę skargi akwiliańskiej przeciwko edylowi stanowi oczywiście okoliczność, że urzędnik ten działał bezprawnie²⁹. Jako urzędowi policji targowej, a następnie również policji ogólnej, w tym i drogowej, edylowi kurulnemu³⁰ przysługiwała wprawdzie kompetencja do nadzoru nad utrzymaniem porządku i czystości na drogach publicznych. Jednakże

²⁸ Nie bardzo wiedzieć czemu, skądinąd godny pochwały przekład pod redakcją T. Palmirskiego, *Digesta Iustiniani*, t. 3, Księgi 12–19, Kraków 2014, s. 487, mówi o sofach „kupionych”.

²⁹ W. Kunkel zakłada błędnie, że edyl nie odpowiada w ogóle: W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung...*, s. 484, jednak por. S. Früinsfeld, *Das Verhältnis...*, s. 207–208.

³⁰ W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bérier, *Prawo...*, s. 52.

pod kątem widzenia ewentualnej bezprawności działania edyla nasuną się oczywiście w procesie konkretne pytania, np. czy sofy rzeczywiście znacznie przeszkadzały ruchowi na drodze publicznej, czy pozostały tam wystawione bez dozoru przez dłuższy czas, czy właściciel ich był w tym czasie dostępny i czy w ogóle podjęto próbę skontaktowania się z nim itd.

5. ADMINISTROWANIE A KARANIE

Może najbardziej nowocześnie brzmią teksty rzymskiej juryspruden-
cji późnoklasycznej poszukujące różnicy między instytucjami kary (*po-
ena*) i grzywny (*multa*), co można rozumieć również jako przedstawioną
na przykładzie tych paradygmatycznych instytucji różnicę między pro-
cesem karania a procesem administrowania. Zdaniem wybitnego teore-
tyka prawa administracyjnego, profesora Uniwersytetu Wrocławskiego
F. Longchamps de Bériera (1912–1969), który wypowiada się w tym za-
kresie być może z nieco przesadną emfazą, „do prawa administracyjnego
nie należy nic, co dotyczy karania”³¹.

D. 50.16.131.1 (Ulpian w księdze trzeciej komentarza do ustaw julij-
skiej i papijskiej)³²

Między grzywną a karą istnieje znaczna różnica, gdyż kara jest po-
wszechnym środkiem represji za wszystkie przestępstwa (prywatne i pub-
liczne), grzywna zaś jest nazwą kary za przestępstwa prawa prywatnego,
z tytułu którego dzisiaj zasądzana jest kara pieniężna. Kara natomiast
może też przybrać formę kary śmierci albo infamii. Tymczasem grzywna
powstaje z wyroku tego, kto ją orzekł. Karę nakłada się tylko według ja-
kiegoś powszechnie obowiązującego prawa, natomiast grzywnę orzeka
się nawet wtedy, gdy nie nakłada się żadnej kary. Grzywnę orzec może
tylko piastun jurysdykcji, a więc tylko urzędnicy i namiestnicy prowincji.
Natomiast karę może wymierzyć ktokolwiek, kto ma prawo przeprowa-
dzenia dochodzenia w sprawach przestępstw i deliktów.

D. 50.16.244 (Labeo w księdze czwartej „Pithana” streszczonych przez
Paulusa)

Każda kara jest grzywną i każda grzywna karą (Paulus). Obydwa te
twierdzenia są fałszywe. Różnica między karą a grzywną w tym się bo-
wiem objawia, że od kary nie ma odwołania. Kogo więc uznano za winne-
go przestępstwa, winien od razu zostać ukarany. Od grzywny natomiast
można się odwołać i nie można domagać się jej zapłaty, zanim nie dojdzie

³¹ Cyt. za: J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 67.

³² Z uwagi na długość tekstu nie będzie on, podobnie jak i następny, dosłown-
nie przetłumaczony, a jedynie sparafrazowany.

do odwołania lub zostanie ono oddalone. Nie można również domagać się zapłaty grzywny, jeżeli nie nałożył jej podmiot uprawniony. W końcu prawo przewiduje określone kary dla poszczególnych przestępstw, natomiast wysokość grzywny może zostać określona przez sędziego, chyba że istnieje przepis prawa, który w danym przypadku wskazuje jej wysokość.

Oba sparafrazowane powyżej teksty są świadectwami ahistorycznego potraktowania pojęć prawniczych przez rzymskich jurystów późnoklasycznych³³. Oba świadczą jednak również o pewnej ich reakcji zmierzającej do ograniczenia dyskrejonalności przy nakładaniu grzywien, przysługującej osobom uprawnionym do orzekania (*cognitio*)³⁴. W sumie grzywna zależy od woli sędziego lub innego podmiotu orzekającego, przy czym Ulpian precyzuje, że nakładać ją mogą tylko urzędnicy republikańscy (*magistratus*) i – będący właściwie organami administracyjnymi – namiestnicy (*praesides*) prowincji³⁵, oczywiście wszyscy z nich w ostatecznym rozrachunku z woli pryncepa³⁶. Zresztą granice między *iurisdictio* a *coërcitio* zacierają się w procesie kognicyjnym, który w czasach Ulpiana stał się już panującą postacią procesu³⁷.

Wydaje się więc, że w ostatecznym rachunku rzymskie prawo administracyjne nie powstaje stopniowo i niejako dopiero „w drugiej kolejności” z istniejącej już uprzednio magmy zwyczajów konstytucyjnych. Raczej wyłania się ono z praktyki organów administracyjnych w ten sposób, że powstaje i kształtuje się równocześnie z jednej strony prawo administracyjne, a z drugiej konstytucja. Chodzi zatem, według świetnie sformułowanego tytułu dzieła W. Kunkla, o *Staatsordnung und Staatspraxis*, a więc o porządek państwowy powstający stopniowo w wyniku stałej praktyki organów państwa. Trudno jednak uznać, że w ramach tej praktyki prawo administracyjne polega tylko i wyłącznie, a nawet przede wszystkim, na modyfikowaniu prawa konstytucyjnego i zaopatrywaniu go w wyjątki.

Prof. dr hab. Tomasz Giaro – Uniwersytet Warszawski; ORCID: 0000-0002-5702-6135

³³ T. Giaro, *Dogmatische Wahrheit und Zeitlosigkeit in der römischen Jurisprudenz*, „Bullettino dell’Istituto di Diritto Romano” 1987/90, s. 73–74.

³⁴ L. Garofalo, *Concetti e vitalità del diritto penale romano* [w:] L. Garofalo, *Fondamenti e svolgimenti della scienza giuridica*, Padova 2005, s. 248.

³⁵ W. Formigoni, *Pithanon a Paulo epitomatorum libri VIII. Sulla funzione critica del commento del giurista Iulius Paulus*, Milano 1996, s. 117.

³⁶ W. Kunkel, R. Wittmann, *Staatsordnung...*, s. 148.

³⁷ M. Kaser, K. Hackl, *Das römische Zivilprozeßrecht*, München 1996, s. 459–460.

W OCZEKIWANIU NA KONIECZNY RENESANS PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Bohdan Zdziennicki

1. POTRZEBA UPORZĄDKOWANIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Na początku warto przypomnieć, że prawo administracyjne wyodrębniło się jako gałąź prawa dopiero pod koniec XVIII w. Dotyczy to oczywiście europejskiego systemu tzw. prawa kontynentalnego. Od tego czasu nastąpił ogromny rozwój prawa administracyjnego zarówno w zakresie organizacji organów władzy wykonawczej i procedur, w jakich powinny działać te organy, jak i przede wszystkim w zakresie norm mających na celu organizację (odpowiednio do zmieniających się „znaków czasu”) życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Łacińskie słowo *administratio* oznacza „kierowanie” (zarządzanie). Stąd współczesne prawo administracyjne tworzą zarówno normy ustrojowe, normy proceduralne, jak i normy prawa materialnego.

Z uwagi na rozpoczętą w 1989 r. transformację ustrojową i towarzyszące jej żywiołowe procesy polityczne należy uporządkować wszystkie struktury szeroko rozumianej władzy wykonawczej, które mają prawo do podejmowania w imieniu państwa działań związanych z administrowaniem. Trzeba w trybie wyjątkowo pilnym przywrócić konstytucyjną zasadę podziału władz (na ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą) w jej ujęciu nie tylko formalistycznym, ale i funkcjonalnym, czyli w duchu wzajemnego powstrzymywania się i równoważenia. Na fundamencie trójpodziału władzy opiera się cały ustrój demokratycznego państwa prawnego. Tylko egzekwowany z żelazną konsekwencją podział władz może zapobiegać nadużyciom władzy przez rządzących polityków.

Nawet w większości skodyfikowane administracyjne procedury wymagają modyfikacji czy – według niektórych badaczy – nawet powtórnych kodyfikacji (rekodyfikacji). Najwięcej pracy czeka jednak administratorów przy porządkowaniu i ujednolicaniu prawa materialnego. Uporządkowania wymagają nie tylko szczegółowe działy, ale musi też być kolejny raz podjęta próba uporządkowania całego prawa administracyjnego. Wpraw-

dzie poszczególne działy mają liczne odrębności i sobie tylko właściwe powiązania z innymi gałęziami prawa (przede wszystkim z prawem cywilnym, prawem karnym, prawem pracy), ale wszystkie mają też cechy wspólne. Te cechy wspólne wynikają z aksjologii, której powinno służyć prawo administracyjne poprzez właściwe mu metody regulacji życia społeczno-gospodarczego i politycznego. To, że nie można skodyfikować materialnego prawa administracyjnego, jak udało się w zakresie prawa cywilnego, prawa karnego czy prawa pracy, nie oznacza, że stworzenie przepisów ogólnych prawa administracyjnego jest czymś nierealnym. Część ogólna pozwalałaby przeciwstawić się nadmiernej doraźności, a nawet przypadkowości, mechanicznej kazuistyce oraz pozwoliłaby w sposób systemowy eliminować różne „skamieliny prawne” nieprzystające do szybko zmieniającej się rzeczywistości. Aparat urzędniczy stosujący prawa administracyjne mógłby stosować na większą skalę wykładnię celowościową i systemową, czyli działać tak jak cywiliści, karniści czy przedstawiciele prawa pracy. Przede wszystkim jednak pozwoliłoby to na wprowadzenie rozwiązań przechodzących w poprzek różnych działów. Obywatel wnoszący sprawę do organów administracyjnych mógłby liczyć, że zostanie ona doprowadzona od początku do końca. Z pominięciem „urzędniczej psychologii”, partykularyzmów i innych biurokratycznych patologii. Idea cyklu (ciągu) działań administracji powinna być oparta na aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Wiąże się to bezpośrednio z konstytucjonalizacją i europeizacją całego prawa administracyjnego.

2. KONSTYTUCJONALIZACJA I EUROPEIZACJA POLSKIEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Wartości i zasady zawarte w naszej Konstytucji, prawie unijnym i ratyfikowanych umowach międzynarodowych mają takie same znaczenie dla polskiego prawa, jak reguły przyczynowości w przyrodzie. Konstytucjonalizacja to nie tylko poświęcenie określonej problematyce odpowiednich norm konstytucyjnych. Chodzi o konstytucjonalizację nie tylko w sensie formalnym, ale i materialnym. Już w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹ mamy tak ważne dla administrowania (zarządzania) zasady: pomocniczości, współdziałania władz, potrzebę stałego dialogu społecznego, umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Te metazasady są rozwinięte w kolejnych rozdziałach Konstytucji i mają

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

swoje odpowiedniki w prawie unijnym. Tworzą one mocny fundament ustroju RP.

Artykuł 20 Konstytucji RP stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa (a więc wymagająca obok „niewidzialnej ręki rynku” także widzialnej ręki państwa, czyli odpowiedniej ingerencji administracji) powinna być podstawą narodowej ekonomii. Z kolei art. 2 Konstytucji RP przesądza o tym, że organy państwa powinny realizować „zasady sprawiedliwości społecznej”, co znowu związane jest z prawem administracyjnym. Tenże art. 2 mówi z kolei, że funkcjonowanie ustroju politycznego musi mieścić się w alembiku wartości związanych z „demokratycznym państwem prawnym”.

To wszystko ogranicza swobodę ustawodawcy w tworzeniu przepisów prawa. Regulacje niezgodne z Konstytucją RP nie są bowiem prawem w sensie materialnym, są tylko „formalną wyduszką”, pozorem prawa, a używając jeszcze mocniejszego słowa, są „bezprawiem” (legislacyjnym).

W trudnych chwilach, które przeżywa Polska, Europa i cały świat, szeroko rozumiana administracja (władza wykonawcza) musi działać, odwołując się do zasad konstytucyjnych, zasad prawa europejskiego i prawa międzynarodowego. Przepisy administracyjne muszą być wykładane tak, aby ich treść była zgodna ze wskazanymi wyżej zasadami. Jeżeli zajdzie jednak taka potrzeba, możemy też bezpośrednio zastosować Konstytucję RP.

Renesans prawa administracyjnego wymaga, aby przywrócić właściwe znaczenie pojęcia dobra wspólnego. Służba dobru wspólnemu nie tylko wymaga, aby w stosowaniu prawa przestrzegać przyjętych „dobrych praktyk administracyjnych” będących zaprzeczeniem gry o władzę (politykierstwa). Służba dobru wspólnemu jest przeciwstawianiem się kompleksom, osobistym urazom, małostkowości polityków. Źródłem bowiem wszelkiego prawa jest przyrodzona godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji RP). To z niej wynika wolność człowieka (art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), równość (art. 32 Konstytucji RP), prawo do ochrony życia i inne prawa. Realizację tych praw i wolności może zapewnić tylko sprawne i praworządne państwo (art. 7 Konstytucji RP). W tym duchu musi być porządkowane niestabilne materialne prawo administracyjne, prawo procesowe oraz przekształcone istniejące organy administracji. To, że prawo administracyjne ma służyć „dobru wspólnemu”, nie oznacza, że może ono zapominać o ochronie interesów obywateli. W znanym wyroku z 21.06.2001 r., V SA 3718/00², Naczelny Sąd Administracyjny przypominał, że w państwie praworządnym nie ma miejsca dla sztywnego stosowania zasady nadrzędności dobra wspólnego nad interesami indy-

² LEX nr 54809.

widualnymi. Organ administracyjny musi zawsze wskazać, jaki interes ogólny ma chronić stosowana norma i że ten interes ogólny rzeczywiście wymaga ograniczenia uprawnień (interesów indywidualnych) obywatela. Interesy indywidualne nie mogą doznawać większego uszczerbku, niż wymagają tego ustalone w życiu prawnym potrzeby społeczne. Jest konsekwencją zasady wynikającej z art. 7 *in fine* ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³, że przy stosowaniu przepisów administracyjnych należy wyważać (równoważyć) interes społeczny z interesami obywateli. Należy więc raz jeszcze powtórzyć, że wyważanie interesów społecznych w zderzeniu ze słusznymi interesami obywateli musi uwzględniać wszystkie zasady i wartości wynikające z Konstytucji RP, prawa UE i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych.

Prawo administracyjne ma przypominać, że nie żyjemy tylko dla siebie, ale i dla rodziny, przyjaciół, „dużej” i „małej” ojczyzny, Europy, a nawet ludzkości. Państwo nie może być zawłaszczane przez polityków, którzy wygrali jakieś wybory.

Transformacja ustrojowa osłabiła wiele struktur państwa. Działania kolejnych ekip tworzonych w wyniku zwycięskich wyborów wręcz rozbiły i rozbijają ustrój, organizację i procedury. Zmiany służą często tylko politykierstwu, czyli tylko temu, aby zdobyć władzę, a potem ją utrzymać. Nie towarzyszą temu działania mające na celu budowę solidarności, poczucia współodpowiedzialności, wspierania zranionych ludzi. Nie można propagować odwetu, zemsty, lustracji, ataku na społeczne autorytety. Nie można opierać zdobycia i utrzymania władzy na kolejnych, nieuzasadnionych czyszcach kadrowych. Odrodzone prawo administracyjne ma służyć odbudowie poczucia ludzkiej i narodowej wspólnoty.

W administracyjnym prawie gospodarczym trzeba pamiętać, że wolny rynek nigdy nie rozwiąże wszystkich problemów społecznych. Szanując zasady ekonomii, trzeba jednocześnie stawiać czoło niszczącym efektom tego, co określamy jako „imperium pieniądza”. Sprawne organy administracyjne nie mogą wyradzać się w bezduszną technokrację.

Dr Bohdan Zdziennicki – sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

CZĘŚĆ II

WYZWANIA DLA NAUKI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO
I NAUKI ADMINISTRACJI

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Jerzy Supernat

Prawo administracyjne nie jest miejscem izolowanym, ale – tak jak Wrocław – miejscem spotkań. Miejscem spotkań na ogół trudnych, jako że trudno jest powiedzieć cokolwiek o prawie administracyjnym, co nie rodzi kontrowersji, ale miejscem pokojowym i zawsze otwartym – *semper apertus*. Spośród wielu możliwych spotkań za najważniejsze uznaję: spotkanie prawa administracyjnego i jednostki, spotkanie zasad i reguł prawa publicznego z zasadami i regułami prawa prywatnego, spotkanie prawa administracyjnego z prawem konstytucyjnym (konstytucjonalizacja prawa administracyjnego i administratywizacja prawa konstytucyjnego), spotkanie legislatorów (w tym państwowych i suprapaństwowych), spotkanie stanowienia i stosowania prawa administracyjnego, spotkanie prawa administracyjnego z nauką i refleksją o nim, spotkanie metod badawczych prawa administracyjnego oraz spotkanie języków prawa administracyjnego. Liczba mnoga w ostatnim przypadku nie jest pomyłką, ponieważ prawo administracyjne jest złożone i nie ma jednego języka prawa administracyjnego (i administracji publicznej)¹. Przeciwnie, jest ich wiele, a – co więcej – ich liczba rośnie wraz z rozwojem prawa administracyjnego. W obecnym tekście dedykowanym Szanownemu Jubilatowi Profesorowi Jackowi Jagielskiemu identyfikuję najważniejsze języki prawa administracyjnego oraz ich wybrane problemy, co powinno służyć diagnozie stanu prawa administracyjnego z myślą o jego przyszłości.

Do najważniejszych języków prawa administracyjnego należą: język prawa administracyjnego stanowionego krajowego, język prawa administracyjnego stanowionego Unii Europejskiej, język prawa administracyjnego europejskiego, język prawa administracyjnego porównawczego, język prawa administracyjnego miejscowego, język prawa administracyjnego zakładowego, język prawa administracyjnego akademickiego krajowego, język prawa administracyjnego akademickiego Unii Europejskiej, język

¹ Zob. szeroko E. Ongaro, S. van Thiel, *Languages and Public Administration in Europe* [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 1, red. E. Ongaro, S. van Thiel, London 2018, s. 61 i n.

prawa administracyjnego sędziowskiego krajowego², język prawa administracyjnego sędziowskiego Unii Europejskiej oraz język prawa administracyjnego globalnego. Z uwagi na ograniczoną objętość tekstu trzy ostatnie języki prawa administracyjnego nie są przedmiotem poniższych uwag.

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO STANOWIONEGO KRAJOWEGO

Język prawa administracyjnego stanowionego w Polsce jaki jest, każdy widzi. W tych okolicznościach z uznaniem należy odnotować, że w wartościowej pracy *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*³ został pomieszczony tekst poświęcony formalnym aspektom zasady państwa prawnego i standardom językowym prawa administracyjnego stanowionego⁴. Analizowana w nim zasada określoności przepisów prawa mówi, że organy wyposażone w kompetencje prawodawcze powinny konstruować przepisy prawne w sposób „poprawny, precyzyjny i jasny”⁵, czyli – notabene – tak samo jak przepisy prawa administracyjnego stanowionego Unii Europejskiej (zob. poniżej).

Językiem prawa administracyjnego stanowionego jest w Polsce język polski⁶. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej sprawia, że prawo to nie jest już kształtowane wyłącznie na poziomie krajowym, ale jest poddane wielorakim wpływom unijnym. Powoduje to, że w języku prawa administracyjnego zeuropeizowanego pojawiają się terminy obce, zwłaszcza angielskie i anglopolszczyzna⁷.

² Język sędziowski jest na pograniczu języka urzędowania (obrazy sędziowskie) i prawa (treść wyroku).

³ *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019.

⁴ A.K. Modrzejewski, *Zasada określoności przepisów prawa jako dyrektywa kierowana do ustawodawcy* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 72 i n.

⁵ A.K. Modrzejewski, *Zasada...*, s. 72–73.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wprowadziła w art. 27 zasadę urzędowości języka polskiego. Ta konstytucyjna zasada została uszczegółowiona w ustawie z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2021 r. poz. 672), która reguluje m.in. używanie języka polskiego w realizacji zadań publicznych.

⁷ W kontekście anglopolszczyzny należy przypomnieć o prawnym obowiązku organów władzy publicznej oraz instytucji i organizacji uczestniczących w życiu publicznym ochrony języka polskiego (art. 3 ustawy o języku polskim).

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO STANOWIONEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Praktyczne problemy zapewnienia stanowienia (redagowania) jasnego, prostego i precyzyjnego prawa Unii Europejskiej⁸, które jest zasadniczo prawem publicznym, doprowadziły do zawarcia przez trzy instytucje uczestniczące w procesie stanowienia aktów unijnych – Parlament Europejski, Radę i Komisję, porozumienia międzyinstytucjonalnego z 22.12.1998 r. w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących jakości prawodawstwa wspólnotowego (dzisiaj unijnego – dop. J.S.)⁹. Zgodnie z motywem 7 porozumienia wytyczne nie są prawnie wiążące, ale są dokumentem do wewnętrznego użytku przez instytucje i mają stanowić instrukcje dla instytucji, gdy przyjmują akty prawne oraz dla tych osób w instytucjach (ekspertów prawnych i językowych), które uczestniczą w formułowaniu tych aktów. Dla samego zawarcia porozumienia i przyjęcia wytycznych i zasad istotne znaczenie miała działalność Trybunału Sprawiedliwości, a zwłaszcza formułowane przez niego zasady, o czym mówi wprost motyw 2 zdanie pierwsze porozumienia: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zasada bezpieczeństwa prawnego [...] wymaga, aby prawodawstwo wspólnotowe [dzisiaj unijne – dop. J.S.] było jasne i precyzyjne, a jego stosowanie możliwe do przewidzenia przez obywateli”¹⁰. Porozumienie przewidywało środki wykonawcze przyjętych w niej wytycznych i zasad, a wśród nich przeszkolenie urzędników i pracowników w sporządzaniu aktów prawnych, w tym skutków wielojęzyczności dla jakości aktów, oraz zobowiązanie służb prawnych instytucji do przygotowania wspólnych praktycznych instrukcji dla osób zaangażowanych w sporządzanie aktów prawnych. Dokument taki został przygotowany przez służby prawne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji i opublikowany 16.03.2000 r. Jego stosowanie spotkało się z pozytywną oceną i 11.07.2013 r. ukazało się jego drugie zaktualizowane wydanie: *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Euro-*

⁸ Konieczność lepszego redagowania przepisów prawnych unijnych została podniesiona i podkreślona na płaszczyźnie politycznej na posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu 11–12.12.1992 r.

⁹ Dz.Urz. WE C 73 z 1999 r., s. 1.

¹⁰ O jasności i precyzji języka prawnego jako wymogu pewności prawa piszą m.in. D. Kornobis-Romanowska, *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiędzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE*, Warszawa 2018 oraz Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018.

pejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej¹¹. Przewodnik, tak jak porozumienie, zawiera sześć wytycznych (zasad ogólnych), uzupełnionych wyjaśnieniami, komentarzami i przykładami. Wszystkich sześć wytycznych dotyczy bezpośrednio lub pośrednio języka prawa administracyjnego stanowionego Unii Europejskiej, w szczególności jednak wytyczne 1, 2 i 5.

Wytyczna 1 mówi, że „[a]kty prawne Unii redagowane są w sposób jasny, prosty i precyzyjny”¹². Wytyczna ta jest niewątpliwie wyrazem zasad ogólnych prawa, a zwłaszcza wspomnianej już zasady pewności prawa oraz zasady równości obywateli wobec prawa. Z tej drugiej zasady wynika, że prawo powinno być dostępne i zrozumiałe dla wszystkich. W komentarzu do pierwszej wytycznej trafnie podnosi się, że wytyczna ta „jest szczególnie ważna w odniesieniu do aktów prawnych Unii będących częścią systemu nie tylko złożonego, ale również wielokulturowego i wielojęzycznego”. Odnośnie do wymogów prostoty i precyzji autorzy przewodnika realistycznie zauważają, że mogą one być trudne do pogodzenia, zalecając równowagę między tymi wymogami, tak „aby dany przepis pozostał jak najbardziej precyzyjny, będąc równocześnie wystarczająco łatwym do zrozumienia”. Z pozostałych zasad na uwagę zasługują zasada używania prostych pojęć i języka ogólnego ze wskazaniem, że „[o] ile zachodzi konieczność wyboru, jasność sformułowań należy przedkładać nad względy stylistyczne. Należy unikać np. synonimów i różnych sformułowań dla wyrażenia tej samej myśli”. Oczywiście, ale istotne jest stwierdzenie: „Tekst poprawny pod względem gramatycznym i interpunkcyjnym jest łatwiejszy do zrozumienia w języku źródłowym, a także do przetłumaczenia na inne języki”.

Wytyczna 2 mówi, że „[a]kty prawne Unii są redagowane z uwzględnieniem rodzaju danego aktu, w szczególności tego, czy jest on wiążący czy nie (rozporządzenie, dyrektywa, decyzja, zalecenie lub inny akt)”. Na przykład w przypadku rozporządzeń, które wiążą w całości i są stosowane bezpośrednio, ich przepisy muszą być tak sformułowane, aby adresat nie miał żadnych wątpliwości co do praw i obowiązków z nich wynikających. Oznacza to, że „należy unikać w przepisach rozporządzeń wskazywania organów krajowych pośredniczących w ich stosowaniu, chyba że

¹¹ Przewodnik jest dostępny na stronie Urzędu Publikacji Unii Europejskiej we wszystkich językach urzędowych Unii: <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732> (dostęp: 30.12.2020 r.).

¹² Cytat ten jak i wszystkie pozostałe z wytycznych 1, 2 i 5 pochodzą ze *Wspólnego przewodnika praktycznego Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczonego dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*.

w rozporządzeniu zostały przewidziane działania uzupełniające ze strony państw członkowskich”. Z kolei w przypadku dyrektyw, które skierowane są do państw członkowskich, ich przepisy formułuje się mniej szczegółowo, aby pozostawić państwom członkowskim wystarczającą swobodę przy ich transpozycji. Decyzje powinny być redagowane z uwzględnieniem adresatów, a sformułowania użyte w zaleceniach muszą uwzględniać ich niewiążący charakter.

Wreszcie wytyczna 5, która mówi, że „[p]rzez cały proces prowadzący do przyjęcia aktów, ich projekty są redagowane przy użyciu terminów i struktur zdaniowych uwzględniających wielojęzyczny charakter prawodawstwa Unii (*multilingual nature of Union legislation*); należy ostrożnie stosować pojęcia lub terminologię właściwą dla krajowych systemów prawnych”. Komentarz do tej wytycznej przypomina o obowiązku sporządzania aktów prawnych we wszystkich językach urzędowych UE, z którym związane są dodatkowe dwa wymogi redagowania aktów unijnych o zasięgu ogólnym w porównaniu z redagowaniem krajowych przepisów prawnych. Pierwszym jest „wymóg redagowania tekstu źródłowego w sposób szczególnie prosty, jasny i bezpośredni, ponieważ nadmierna złożoność lub nawet drobna dwuznaczność mogą prowadzić do niedokładności, przybliżeń czy nawet istotnych błędów przy tłumaczeniu na inne języki Unii”. Wymóg ten oznacza m.in., że „poszczególne części zdania muszą być ze sobą jasno powiązane pod względem gramatycznym (nie może być wątpliwości na przykład co do tego, czy dany przymiotnik odnosi się do jednego rzeczownika czy do większej ich liczby)” oraz że należy „unikać żargonu, modnych sformułowań i wyrażen łańskich w znaczeniu odbiegającym od przyjętego znaczenia prawnego”. Drugi dodatkowy wymóg jest w istocie przestrogą przed stosowaniem wyrażen, zwrotów i terminów prawnych specyficznych dla danego języka lub ściśle związanych z systemem prawnym jednego kraju, jako że utrudnia to znacząco tłumaczenie. W szczególności należy pamiętać o tym, że pewne wyrażenia charakterystyczne dla języka, w którym sporządzany jest projekt aktu, nie mają odpowiedników w innych językach Unii. W takiej sytuacji tłumaczenia na te języki można dokonać tylko w sposób opisowy lub przybliżony, co najpewniej przyniesie rozbieżności znaczeniowe między różnymi wersjami językowymi.

Językiem prawa administracyjnego stanowiącego Unii Europejskiej są języki urzędowe Unii. Przy czym akty prawa unijnego są wprowadzane we wszystkich językach Unii, ale w praktyce są przygotowywane w jednym czy kilku językach podstawowych, a następnie są tłumaczone na pozostałe języki. Wielojęzyczność prawa administracyjnego Unii Europejskiej ma swoje następstwa w postaci zasad interpretacyjnych tego

prawa: zasadzie wykładni jednolitej, zasadzie wykładni autonomicznej i zasadzie równej autentyczności wszystkich wersji językowych¹³.

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO EUROPEJSKIEGO

Prawo administracyjne europejskie (*a common European administrative law*) nie jest jednym porządkiem prawnym, ale składa się z wielu porządków prawnych tworzących europejską przestrzeń prawną (*European legal space*) z europejską przestrzenią administracyjną (*European administrative space*)¹⁴. W skład prawa administracyjnego europejskiego wchodzi przede wszystkim i przede wszystkim stanowiące i sędziowskie prawo Unii Europejskiej (prawo Unii Europejskiej dotyczące wykonywania władzy publicznej), reżim prawny (administracyjno-prawny) Rady Europy oraz systemy prawne (administracyjno-prawne) państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁵. Uwzględnienie w pojęciu prawa administracyjnego europejskiego krajowych porządków prawnych ma swoje uzasadnienie w tym, że władza publiczna w Europie jest wykonywana przede wszystkim przez instytucje państwowe, których władza płynie z poszczególnych konstytucji krajowych. Szerokie rozumienie prawa administracyjnego europejskiego

¹³ Zob. J. Jaśkiewicz, *Wykładnia prawa unijnego przez organy i sądy administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 394 i n. oraz cytowana tam literatura.

¹⁴ Zob. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, *Wprowadzenie* [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 16–17.

¹⁵ Por. J. Schwarze, *European Administrative Law*, London 2006. Autor podkreśla decydującą rolę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dla ukształtowania się prawa administracyjnego europejskiego, co przypomina zdanie wybitnego przedstawiciela angielskiego prawa administracyjnego Lorda Mansfielda w sprawie *R v. Bembridge* z 1783 r.: „Prawo nie składa się z poszczególnych spraw (*cases*), ale z ogólnych zasad, które są ilustrowane i wyjaśniane przez te sprawy”, cyt. za: T. Endicott, *Administrative Law*, Oxford 2009, s. XI. Rozwój prawa administracyjnego europejskiego dokonuje się, zdaniem J. Schwarze, w dwóch różnych, ale nakładających się postaciach: w węższym znaczeniu, jako prawa, które reguluje bezpośrednio i pośrednio wykonywanie prawa Unii Europejskiej, i w szerszym znaczeniu, jako proces harmonizacji standardów prawnych działania administracji między porządkami prawnymi państw członkowskich i Unią Europejską (europeizacja prawa administracyjnego). Na temat europeizacji prawa administracyjnego zob. szeroko *Administrative Law under European Influence. On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, red. J. Schwarze, Baden-Baden–London 1996.

go przeciwstawia się ponadto protekcyjalnemu rozumieniu prawa Unii Europejskiej jako równoznacznego z prawem europejskim, co jest istotne w Europie, która ceni różnorodność i odrzuca hegemonię. Prawo administracyjne europejskie, łącząc normy przypisywane do różnych porządków prawnych, pozwala uwzględnić m.in. różnorodność w postaci często rozbieżnych stanowisk krajowych porządków prawnych i prawa Unii Europejskiej odnośnie do budowy przewidzianej w traktatach coraz bliższej Unii (*ever closer Union*). Prawo administracyjne europejskie (i europejska przestrzeń prawna) dostarcza także ram analitycznych dla takich koncepcji jak deterytorializacja prawa administracyjnego¹⁶, decyzje kompozytowe (złożone, hybrydowe itp.)¹⁷ oraz administracja europejska¹⁸.

Rozwojowi prawa administracyjnego europejskiego towarzyszą dwa zjawiska. Po pierwsze, europeizacja prawa administracyjnego krajowego – stanowionego i sędziowskiego, w tym europeizacja zasad, pojęć, rozumowania prawniczego, doktryny i oczywiście języka. Po drugie, szerokie stosowanie badań prawnoporównawczych i metod porównawczych: funkcjonalnej, strukturalnej, analitycznej, wspólnego rdzenia, historycznej i kontekstowej (prawa w kontekście). W konkretnym przypadku w przeprowadzonych w 2004 r. przez szwedzką agencję zarządzania publicznego w zamówionych przez rząd szwedzki badaniach prawnoporównawczych zasad dobrej administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁹ zwrócono uwagę, że interpretacja zidentyfikowanych zasad

¹⁶ Zob. B. Kowalczyk, *Ekstraterytorialne wykonywanie administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 281 i n.; M. Kisielowska, *Transgraniczny akt administracyjny* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 405 i n.

¹⁷ Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.

¹⁸ W Traktacie z Lizbony pojawiło się innowacyjne pojęcie administracji europejskiej, które po raz pierwszy odnosi się do administracji europejskiej jako całości. Przepis art. 298 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47), dalej: TFUE, stanowi: „Wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”. Termin „administracja europejska” może oznaczać administrację państw członkowskich Unii, ale w cytowanym przepisie nie o taką administrację chodzi, lecz o administrację urzędniczą instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

¹⁹ *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union* (2005:4) <https://www.statskontoret.se/In-English/publications/publications-archive/> (dostęp: 30.12.2020 r.).

może być różna w ramach różnych europejskich tradycji prawa administracyjnego. We wskazanych badaniach uwzględniono cztery tradycje:

- 1) tradycję zorientowaną na administrację (prawo administracyjne jako instrument rządu realizacji jego polityk i zapewnienia sprawnego administrowania);
- 2) tradycję zorientowaną na jednostkę (prawo administracyjne jako instrument kontroli rządu i ochrony jednostek przed naruszeniem ich praw);
- 3) tradycję zorientowaną na prawodawcę (prawo administracyjne jako „produkt” prawodawcy w postaci szczegółowych aktów proceduralnych i administracja jako wykonawca prawa);
- 4) tradycja zorientowana na ombudsmana (w krajach z taką tradycją głównym adresatem skarg obywateli na złe administrowanie jest niezależny ombudsman i często nie ma silnej kultury litygacyjnej – *litigation culture*)²⁰.

Podstawowym językiem prawa administracyjnego europejskiego jest język angielski, chociaż dominacja tego języka jest mniejsza niż w przypadku prawa administracyjnego Unii Europejskiej.

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO PORÓWNAWCZEGO

Komparatystyka prawnicza jest od zawsze istotna w stanowieniu i stosowaniu prawa²¹. Od pewnego czasu w sytuacji kształtowania się ponadpaństwowych, międzynarodowych i globalnych przestrzeni prawnych (w tym przez harmonizację oraz twardą i miękką unifikację) jest w doktrynie i praktyce niezastąpiona. Prawo administracyjne w tych przestrzeniach często jest następstwem kompromisu między różnymi kulturami

²⁰ Zob. *Principles...*, s. 74–76.

²¹ S. Rose-Ackerman i P.L. Lindseth, redaktorzy i współautorzy pracy *Comparative Administrative Law*, przedstawiają i analizują prawo administracyjne najpierw jako instytucję historyczną – S. Rose-Ackerman i P.L. Lindseth, *Comparative administrative law: an introduction* [w:] *Comparative Administrative Law*, red. S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Cheltenham 2010, s. 4 i n. Ujęcie takie jest celne, jako że uświadamia, iż prawo administracyjne jest zjawiskiem historycznym i zaskakująco współczesnym. Zatem było państwo bez prawa administracyjnego. Powinni o tym pamiętać ci, którzy z dystansem i bez przekonania podchodzą do innego historycznego zjawiska – prawa administracyjnego porównawczego. Przy okazji, pierwszy amerykański podręcznik prawa amerykańskiego był podręcznikiem komparatystycznym: F. Goodnow, *Comparative Administrative Law. An Analysis of the Administrative Systems National and Local of the United States, England, France and Germany*, New York–London 1897.

prawnymi oraz uznania (prakseologicznej i/lub aksjologicznej) hegemonii jednej z nich (co notabene pozwala mówić o kulturach i systemach prawnych eksportujących (francuskim, niemieckim, austriackim czy angielskim) i importujących (w tym polskim). W tych okolicznościach potrzeba komparatystyki prawniczej jest oczywista.

Podstawowy problem z prawem administracyjnym porównawczym jest taki, że zdarzają się w doktrynie prace, i nie jest ich mało, które są pracami prawnoporównawczymi tylko nominalnie. Innymi słowy, ich autorzy tytułują je, posługując się językiem i terminologią, które wprowadzają w błąd. Należy do nich praca *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza. Local government in Poland and Portugal. Comparative legal analysis*²². Jej treść nie odpowiada tytułowi (jego drugiej części), a także temu, co pisze jej redaktor B. Dolnicki we *Wstępie*: „Opracowanie jest pierwszą publikacją naukową zawierającą jednocześnie analizę polskiego i portugalskiego ustroju samorządu terytorialnego oraz porównanie tych dwóch systemów administracji publicznej”²³. Wskazana praca w żadnym fragmencie nie zawiera analizy prawnoporównawczej, zatem nie jest pracą prawnoporównawczą. Jest natomiast pracą zawierającą studia o samorządzie terytorialnym w dwóch krajach: w Polsce – autorstwa polskich autorów, i w Portugalii – autorstwa portugalskich autorów. Praca taka może być punktem wyjścia i stanowić solidną podstawę do prowadzenia badań porównawczych, ale samo opisanie zagranicznych krajowych rozwiązań prawnych jako takich nie jest jeszcze analizą prawnoporównawczą. Innym przykładem komparatystyki prawniczej nominalnej jest artykuł M. Kozłowskiej pod obiecującym tytułem *Władztwo administracyjne w państwach UE – kilka uwag prawnoporównawczych*²⁴. Tekst ten, wbrew tytułowej zapowiedzi, nie zawiera jednak ani jednej uwagi prawnoporównawczej. Swoją drogą tekst nie dotyczy także władztwa administracyjnego w państwach UE, a jedynie w dwóch spośród z nich. Innymi słowy, tytuł, w którym z zasady nie powinno być żadnego błędu, wprowadza w błąd.

Publikowanie tekstów nazywanych bezrefleksyjnie pracami porównawczymi, które takimi nie są, jest bardzo niepokojące, jako że może rodzić przekonanie, iż jest to dopuszczalny standard, i stać się źródłem kompara-

²² *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza. Local government in Poland and Portugal. Comparative legal analysis*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.

²³ B. Dolnicki, *Wstęp* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza. Local government in Poland and Portugal. Comparative legal analysis*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 7.

²⁴ M. Kozłowska, *Władztwo administracyjne w państwach UE – kilka uwag prawnoporównawczych* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa–Łódź 2020, s. 264 i n.

tystycznej mistyfikacji. W tych okolicznościach warto wskazać na doskonałą pracę o państwie administracyjnym, wokół którego wyrosło prawo publiczne, która zawiera ustrukturalizowane monografie państwa administracyjnego w Stanach Zjednoczonych, Austrii, we Francji, w Niemczech, Grecji, we Włoszech, w Hiszpanii, Szwajcarii, Zjednoczonym Królestwie i na Węgrzech oraz modelowe rozdziały prawnoporównawcze, w tym o nowym prawie publicznym (prawie publicznym europejskim), relacjach między prawem administracyjnym i prawem konstytucyjnym, prawnych koncepcjach państwowości, państwie administracyjnym w Europie, typologii prawa administracyjnego w Europie, transformacji państwa administracyjnego i prawa administracyjnego oraz europeizacji prawa publicznego²⁵.

Podstawowym językiem prawa administracyjnego porównawczego jest język angielski, a w skali globalnej także język hiszpański.

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO MIEJSCOWEGO

Wyróżnienie w prawie administracyjnym prawa miejscowego stanowi charakterystyczną cechę tego prawa w zasadzie nieznaną innym gałęziom prawa²⁶. Jest to „prawo ustanowione w granicach ustawy tylko dla określonego obszaru kraju z powodu tzw. ewenementu lokalnego, tj. potrzeby takiej regulacji, która nie występuje jednocześnie na obszarze całego kraju”²⁷. W teoretycznych rozważaniach poświęconych lokalnym źródłom prawa P. Lisowski zauważa, że z „ewenementem lokalnym” mamy do czynienia nie tylko w przypadku aktów prawa miejscowego i posługuje się frazą: „źródła prawa stanowione i obowiązujące pod rządami tzw. ewenementu lokalnego”²⁸. Termin „ewenement lokalny” brzmi w języku polskim więcej niż osobliwie i posługiwania się nim słabo usprawiedliwia poprzedzenie go skrótem: „tzw.”. Natomiast z dwóch terminów: „z powodu tzw. ewenementu lokalnego” i „pod rządami tzw. ewenementu lokalnego”, tylko ten pierwszy jest poprawny, jako że drugi odwraca logikę relewantnej relacji i w efekcie jako nielogiczny jest nie do przyjęcia. Wystarczy wskazać, że ewenementem lokalnym jest np. Drzewo Pokoju

²⁵ *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017. Niestety nie ma w tej książce monografii poświęconej państwu administracyjnemu w Polsce, chociaż są w niej fragmenty, które Polski bezpośrednio i pośrednio dotyczą.

²⁶ Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 51.

²⁷ D. Dąbek, *Prawo...*, s. 51.

²⁸ P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa [w:] Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 86.

i Wolności (*the Peace Tree and Tree of Life*) w północno-wschodniej części parku św. Anny w Dublinie. O żadnych rządach tego i innych ewenementów (fenomenów itp.) lokalnych, za wyjątkiem sytuacji, gdy ewenementem lokalnym jest lokalna piękność, nie może być mowy. Rządy w sytuacji „tzw. ewenementu lokalnego” sprawuje prawo.

Podstawowym językiem prawa administracyjnego miejscowego w Polsce jest język polski. Perspektywa lokalna każe pamiętać o językach regionalnych oraz językach mniejszości narodowych i etnicznych, tym bardziej że prawo posługiwania się nimi jest determinowane konstytucyjnie.

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO ZAKŁADOWEGO

Prawo administracyjne zakładowe w Polsce jest przedmiotem wielu wartościowych opracowań, aby dla przykładu wskazać książki autorstwa E. Ochendowskiego²⁹, M. Elżanowskiego³⁰, P. Chmielnickiego³¹ i R. Raszewskiej-Skałeckiej³². Dobrze prezentują się także rozdziały o prawie zakładowym w podręcznikach prawa administracyjnego. Ta pozytywna ocena dotyczy także języka tych prac. Niestety takiej pozytywnej oceny nie można sformułować w odniesieniu do języka prawa zakładowego. Źródłem słabości tego języka jest wielość zakładów administracyjnych i to, że teksty prawa zakładowego (statutów, regulaminów itp.) piszą często osoby bez wykształcenia prawniczego, chociaż i ono nie zawsze daje gwarancję koniecznej jego jakości. Najnowszym rażącym „pandemicznym” przykładem słabości języka prawa administracyjnego zakładowego jest bezrefleksyjne posługiwanie się w nim spopularyzowanym przez zaklinających rzeczywistość polityków (i mass media) terminem „obostrzenia” w znaczeniu nowych ograniczeń, nowych zakazów i nowych nakazów związanych z pandemią wywołaną przez koronawirusa SARS-CoV-2. Tymczasem „obostrzyć”, tak jak „zaostrzyć”, można jedynie to, co już istnieje, a zatem – w konkretnym przypadku – już istniejące (wprowadzone wcześniej) ograniczenia, zakazy i nakazy. Obostrzenia wprowadzane w aktach prawa zakładowego czasami nimi są, ale czasami nie. Nie ma to nic wspólnego z poprawnością, precyzją i jasnością prawa.

²⁹ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

³⁰ M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

³¹ P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2014.

³² R. Raszevska-Skałeczka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródła prawa*, Wrocław 2007.

Innym spopularyzowanym w mass mediach „pandemicznym” terminem, który ostatnio trafił do języka prawa administracyjnego zakładowego, a który trudno zaakceptować, jest termin „dystans społeczny”, pojawiający się na ogół w zwrocie „zachowanie dystansu społecznego”. Zdalna praca, zdalne uczenie się, lockdown, kwarantanna, izolacja mają zapewnić sanitarny dystans fizyczny i nazywanie dystansu sanitarnego psychologicznym terminem „dystans społeczny” jest nietrafne. Tym bardziej, że dystans społeczny psychologiczny rozciąga się od 1,2 m, a dystans społeczny koronawirusowy od 2,0 m, a po „obostrzeniu” od 1,5 m. Negatywne skutki przymusowej izolacji społecznej dla zdrowia psychicznego dorosłych i dzieci są już widoczne. Przeciwdziałać im może społeczna bliskość, kontakt, pamięć, pomoc i serce, a nie społeczny dystans z konotacjami oddalenia, osamotnienia, wywyższania się, tworzenia zamkniętych klas społecznych i kast.

Podstawowym językiem prawa administracyjnego zakładowego w Polsce jest język polski. W niektórych zakładach administracyjnych akty prawa zakładowego coraz częściej tłumaczone są na języki obce, zwłaszcza angielski, tak aby były zrozumiałe dla ich wszystkich destynatariuszy³³.

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO AKADEMICKIEGO KRAJOWEGO

Poglądy doktryny od zawsze były uznawane za źródło prawa administracyjnego³⁴. Z pewnymi zastrzeżeniami na obrzeżach katalogu źródeł prawa administracyjnego wymienia je także wyraźnie i konkludentnie doktryna polska. Uznanie istnienia prawa administracyjnego akademickiego ma przy tym swoisty wyraz językowy w postaci zaliczania doktryny (wraz z prawem sędziowskim, prawem miękkim i zwyczajem) do „źródeł niezorganizowanych”³⁵ czy „tak zwanych niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego”³⁶. Termin „niezorganizowany” może oznaczać pozostający poza zorganizowanym konstytucyjnym po-

³³ Zob. komunikat Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego z 19.10.2020 r. w sprawie tłumaczenia na język angielski niektórych wewnętrznych aktów normatywnych Uniwersytetu Wrocławskiego, <https://bip.uni.wroc.pl/download/attachment/26174/z-dnia-19-10-2020-tlumaczenia-na-j-angielski.pdf> (dostęp: 30.12.2020 r.).

³⁴ Zob. G. Slapper, D. Kelly, *The English Legal System*, London–New York 2009, w szczególności punkt *Books of authority*, s. 129–130.

³⁵ Zob. J. Boć, *Źródła niezorganizowane* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 116 i n.

³⁶ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 139.

rządkiem prawnym zamkniętym, ale jednak powszechnie oznacza negatywną ocenę prakseologiczną – brak dobrej organizacji. W połączeniu z więcej niż skromną charakterystyką prawa administracyjnego akademickiego na końcu obszernych rozdziałów poświęconych źródłom prawa powoduje to, że doktryna zostaje językowo i strukturalnie zdegradowana. I to przez samą doktrynę. Nie jest to właściwe i najwyższy czas skończyć z przypadkowym i degradującym nazywaniem doktryny „źródłem niezorganizowanym”³⁷. Potrzebna jest zmiana, ale i ujednolicenie, jako że w literaturze w omawianym kontekście mówi się jeszcze zamiennie o źródłach prawa: „swoistych”, „nieformalnych”, „wtórnych”, „pozanormalnych” i „pozakonstytucyjnych”³⁸. Spośród tych terminów najlepszy wydaje się „pozakonstytucyjne źródła prawa administracyjnego”³⁹, ale właśnie „pozakonstytucyjne”, a nie „niekonstytucyjne”, jako że ten ostatni termin ma mocne obciążenia pejoratywne.

Odrębnie należy podkreślić, że akademicy mogą mieć wpływ bezpośredni na kształtowanie prawa administracyjnego przez uczestnictwo w procesach legislacyjnych i przez fakt cytowania ich przez sądy. Liczne są przykłady wybitnych uczonych, których akademickie prace zyskały w organach prawodawczych i – nawet bardziej – w sądach status *ratio scripta*.

Podstawowym językiem prawa administracyjnego akademickiego w Polsce jest język polski⁴⁰.

³⁷ Za przykład emancypacji doktryny można uznać rezygnację przez J. Zimmermanna w jego podręczniku prawa administracyjnego z utartego zwyczaju określania daty stanu prawnego w podręczniku, który „powinien być aktualny także na przyszłość” (J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 24). Rysuje się w ten sposób wyraźna formalna granica między podręcznikiem i komentarzem, a także powstaje tarcza ochronna przed dramatem prawników zwiędłe ujętym przez J.H. von Kirchmanna: „Trzy słowa ustawodawcy, a całe biblioteki idą na makulaturę”, cyt. za: F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

³⁸ Zob. J. Jagielski, A. Jakubowski, *Wyznaczniki i granice ingerencji prawnoadministracyjnej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 126 i 133.

³⁹ Zob. konstytucyjną charakterystykę „niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego” autorstwa D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 87 i n.

⁴⁰ Coraz częściej o polskim prawie polscy akademicy piszą w językach obcych, zwłaszcza w języku angielskim, czasami jednocześnie w języku polskim i języku angielskim. Przykładem ostatniej sytuacji jest zbiorowe formacyjne dzieło *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, wydane także w języku angielskim: *Integrity of Administrative Law. Polish Perspective*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.

JĘZYK PRAWA ADMINISTRACYJNEGO AKADEMICKIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Przykładem prawa administracyjnego akademickiego Unii Europejskiej są modelowe przepisy postępowania administracji Unii Europejskiej opracowane przez akademików (z udziałem praktyków) w ramach Sieci Badawczej Prawa Administracyjnego Unii Europejskiej (the Research Network on European Union Administrative Law – ReNEUAL). Liderami utworzonej w 2009 r. Sieci byli profesorowie H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider i J. Ziller. Z polskich akademików w jej pracach uczestniczyli od początku profesorowie I. Lipowicz, M. Wierzbowski i J. Supernat. Posługując się innowacyjnym terminem z Traktatu z Lizbony, misją Sieci było opracowanie modelowych przepisów postępowania „administracji europejskiej” (art. 298 ust. 1 TFUE)⁴¹. Relację tych modelowych przepisów (prawa administracyjnego akademickiego UE) do klasycznego sędziowskiego i stanowionego prawa administracyjnego zwięźle ujmuje Wspólna Deklaracja Sieci i Instytutu Prawa Europejskiego: „Zadaniem modelowych przepisów jest wzmocnienie zasad ogólnych prawa UE i kodyfikacja najlepszych praktyk zidentyfikowanych w prawie UE i krajowych porządkach prawnych”⁴². Funkcję modelowych przepisów ReNEUAL można zatem porównać z funkcją amerykańskich *restatements*⁴³.

Termin „przepisy modelowe ReNEUAL” podkreśla akademicki charakter przedsięwzięcia, ale zasady i reguły modelu zostały sformułowane w języku prawnym (z prawniczymi wprowadzeniami i wyjaśnieniami) w sposób ułatwiający ich bezpośrednie wykorzystanie w formie rozporzą-

⁴¹ Na temat początków i rozwoju Sieci zob. M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, *Powstanie modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej i jego wpływ na legislację europejską* [w:] *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, red. J. Supernat, B. Kowalczyk, Warszawa 2017, s. 23 i n., a także strona internetowa Sieci: <http://www.reneual.eu/> (dostęp 30.12.2020 r.).

⁴² *Joint Statement of the European Law Institute (ELI) and the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)* [w:] *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, red. P. Craig, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, Oxford 2017, s. VI.

⁴³ M. Wierzbowski i A. Kraczkowski wskazują, że „[i]nspiracją dla rozpoczęcia prac [...] nad modelem przepisów o postępowaniu administracyjnym były istniejące w Stanach Zjednoczonych modelowe przepisy stanowe zwane *Restatements* oraz prace cywilistów zmierzające do stworzenia europejskich przepisów w obszarze prawa cywilnego [...]” – M. Wierzbowski, A. Kraczkowski, *Powstanie...*, s. 23. Na temat *restatements* zob. J. Supernat, *Restatements – koncepcja i zastosowanie* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 455 i n.

dzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, a *de facto* przeniesienie do tekstu rozporządzenia. Przykładu takiego wykorzystania dostarcza projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej, stanowiący załącznik do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 9.06.2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej⁴⁴. W projekcie tym zostały wykorzystane przepisy księgi III modelu ReNEUAL, poświęconej podejmowaniu decyzji w sprawach indywidualnych (*single-case decision making*)⁴⁵. Do nielicznych różnic między modelem ReNEUAL i projektem rozporządzenia należy rozróżnienie w projekcie rozporządzenia działania w formie decyzji i działania w formie aktu administracyjnego, w oparciu o kryterium przedmiotu rozstrzygnięcia. Decyzja została przewidziana jako forma procesowa wszczęcia postępowania, a akt administracyjny jako forma zakończenia postępowania administracyjnego⁴⁶.

Jezyk modelowych przepisów postępowania administracyjnego jest jasny i precyzyjny. Z perspektywy jednostki istotne jest to, że zawiera reguły zrozumiałe, odpowiednio (nie nadmiernie) szczegółowe i nieeliminujące zdrowego sądu i rozsądku, i niebędące tarczą dla administracji,

⁴⁴ 2016/2610 (RSP). Warto podkreślić, że celem projektowanego rozporządzenia jest przyjęcie reguł proceduralnych służących zagwarantowaniu – jak mówi tytuł dokumentu – „otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej”, ale także właściwej egzekucji prawa do dobrej administracji, o czym wyraźnie mówi pkt 14 Wprowadzenia: „The purpose of this Regulation is to establish a set of procedural rules which the Union’s administration should comply with when carrying out its administrative activities. These procedural rules aim at assuring both an open, efficient and independent administration and a proper enforcement of the right to good administration”. Przepis art. 1 ust. 2 ujmuje ten podwójny cel jeszcze nieco inaczej, dając pierwszeństwo prawu do dobrej administracji i widząc w otwartej, efektywnej i niezależnej administracji UE środek realizacji tego prawa: “The objective of this Regulation is to guarantee the right to good administration enshrined in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by means of an open, efficient and independent administration”.

⁴⁵ Podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych jest rdzeniem większości kodyfikacji administracyjnego prawa proceduralnego, nie dziwi więc, że właśnie księga III modelu ReNEUAL stała się punktem wyjściowym prób stworzenia na poziomie UE proceduralnego prawa administracyjnego opartego na rządach prawa.

⁴⁶ Zob. B. Adamiak, *Decyzja w modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej sieci ReNEUAL i w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępowania administracyjnego instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej* [w:] *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, red. J. Supernat, B. Kowalczyk, Warszawa 2017, s. 207 i n.

za którą może się ona skryć, podnosząc, że określone działanie nie jest wyraźnie dozwolone lub też jest zakazane⁴⁷, co zauważyła i mocno zaakcentowała europejska Ombudsman Emily O'Reilly: „The law should not become a shield for the administration to hide behind by saying that a particular action is not expressly allowed or forbidden. It is therefore of fundamental importance that ReNEUAL succeeded in avoiding rules that are excessively detailed. The Model Rules do not invite a box ticking approach, nor do they create an obstacle course that inhibits sound judgment or defies common sense”⁴⁸.

Tekst modelu ReNEUAL został przygotowany w języku angielskim, a następnie przetłumaczony z angielskiego na języki: francuski, hiszpański, niemiecki, rumuński, włoski i polski⁴⁹. Pierwotna wersja angielska online z 2014 r. została poprawiona i ukazała się w 2017 r. z porównawczym wprowadzeniem poświęconym historycznemu uzasadnieniu, konstytucyjnym cechom i recepcji kodeksów postępowania administracyjnego w pięciu krajach: Francji, Hiszpanii, Niemczech, Polsce i Włoszech. Wersja drukowana zawiera drobne zmiany w porównaniu z wersją online, które były następstwem wyjaśnień wątpliwości, jakie pojawiły się w trakcie tłumaczenia oryginalnego tekstu w języku angielskim na języki francuski,

⁴⁷ We wprowadzeniu do modelu ReNEUAL w pkt 11 znajduje się następujące jednoznaczne stwierdzenie: „Przepisy dotyczące postępowania administracyjnego muszą być tak skonstruowane, aby w równym stopniu maksymalizować bliźniacze cele prawa publicznego [*to equally maximize the twin objectives of public law*]: zapewnić, że przedmiotowe instrumenty wspierają efektywne wykonywanie zadań publicznych, a jednocześnie zapewnić ochronę praw jednostek” – *ReNEUAL...*, red. P. Craig, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, s. 28.

⁴⁸ E O'Reilly, *Foreword by the European Ombudsman* [w:] *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, red. P. Craig, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, Oxford 2017, s. V. Przy okazji: o zrozumiałość języka zadbali także autorzy kodeksu postępowania administracyjnego we Francji, który wszedł w życie 1.01.2016 r. Francuski kodeks nosi nazwę *Code des relations entre le public et l'administration* (Code of the relations between the public and public administration), czyli Kodeks stosunków między społeczeństwem i administracją publiczną, za czym przemówiły argumenty zrozumiałości i przyjazności dla jednostki. W nazwie tego kodeksu nie ma terminu „procedura administracyjna” (*procedure administrative*), ponieważ we Francji termin ten tradycyjnie wymaga dalszego dookreślenia w postaci określenia „niesporna” (*non-contentieux*), aby uniknąć konfuzji z procedurą sądowoadministracyjną, a termin „Kodeks procedury administracyjnej niespornej” byłby dla zdecydowanej większości społeczeństwa niezrozumiały i nieprzyjazny.

⁴⁹ Tekst polski został opublikowany przez Wydawnictwo C.H. Beck: *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, red. M. Wierzbowski (i in.), Warszawa 2015.

hiszpański, niemiecki i polski. Tłumaczenie wersji angielskiej na język polski nie było łatwe m.in. z powodu zakorzenienia w Polsce konstrukcji, zasad i terminologii austriackiego wzorca z 1925 r. najpierw w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym⁵⁰ i później w ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵¹. Projekt austriackiego kodeksu postępowania administracyjnego z 1925 r. został przetłumaczony na język polski i opublikowany w 1925 r. w popularnej w owym czasie „Gazecie Administracji i Policji Państwowej”. Po blisko 100 latach oprócz klasycznego modelu w języku niemieckim mamy do analizy i przemyśleń model sporządzony w języku angielskim z instytucjami, których nie udało się wprowadzić do Kodeksu postępowania administracyjnego w nowelizacji z 2017 r.⁵²

Cyrkulacja idei, koncepcji i języków w europejskiej przestrzeni prawnej i administracyjnej jest niewątpliwie szalenie interesująca i wartościowa, a model ReNEUAL może znacząco wzbogacić krajowe procedury administracyjne, i to nawet te o długiej tradycji, o instytucje, które we współczesnym złożonym cyfrowym świecie są konieczne⁵³. Rzecz jasna, czerpanie inspiracji z różnych tradycji i krajowych porządków prawnych nie może przesłaniać tego, że celem modelu ReNEUAL jako całości jest poprawa implementacji prawa UE, a zatem odpowiada specjalnemu charakterowi i specyficznym potrzebom tej implementacji.

Podstawowym językiem prawa administracyjnego akademickiego Unii Europejskiej jest język angielski.

* * *

Na zakończenie konkluzja o możliwej i koniecznej kompleksowości w korzystaniu z języków prawa administracyjnego na przykładzie inspirowanym fragmentem z najnowszego warszawskiego podręcznika prawa administracyjnego pod redakcją J. Jagielskiego i M. Wierzbowskiego, a konkretnie fragmentem o upoważnianiu do wykonywania kompetencji, w tym o upoważnieniu przez organ pracowników swojego aparatu pomocniczego, ze wskazaniem, że upoważnienie do załatwiania spraw, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień

⁵⁰ Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.

⁵¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.

⁵² Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

⁵³ Zob. *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2020.

i zaświadczeń, jest sformułowane generalnie w art. 268a k.p.a.⁵⁴ Można tutaj sformułować następujące uwagi językowe i inne.

1. Autorzy wskazują, że instytucja upoważnienia bywa określona mianem pełnomocnictwa administracyjnego. Oprócz doktrynalnego terminu „pełnomocnictwo administracyjne”, w języku prawa administracyjnego akademickiego występuje także termin „dekoncentracja wewnętrzna”⁵⁵.

2. Autorzy wskazują na podstawy prawne upoważnienia przez organ pracowników swojego aparatu pomocniczego, ale jednocześnie przywołują faktyczne determinanty (w języku doktryny „determinanty koniecznościowe”⁵⁶) instytucji prawej upoważnienia: „[w]iele jednoosobowych organów administracji wydaje tak dużo decyzji i innych aktów, że fizyczną niemożliwością byłoby podpisanie tych wszystkich pism przez osobę piastującą funkcje organu”, co jest źródłem „od dawna przyjętej praktyki”⁵⁷. Autorzy wskazują zatem na zwyczaj administracyjny, który zalicza się do „nieorganizowanych źródeł prawa”.

3. Autorzy w akapicie poświęconym upoważnieniu do załatwiania spraw sformułowanym w art. 268a k.p.a. piszą, że „w drodze takiego upoważnienia nie można umocować pracownika do [...] wykonywania kompetencji organów kolegialnych”⁵⁸. Wcześniejsze wskazanie przez nich na faktyczne uwarunkowania instytucji upoważnienia niezbędnej dla realizacji (materialnego) prawa administracyjnego przez organy jednoosobowe prowadzi do wniosku, że autorzy w ogóle nie dopuszczają możliwości upoważniania przez organy kolegialne. Zdaje się to racjonalne: organy kolegialne powinny działać kolegialnie, a korzystanie przez nie z upoważnienia mogłoby prowadzić do niekolegialnego działania organów kolegialnych. Z drugiej jednak strony można wskazać na korzystanie z instytucji upoważnienia przez Komisję Europejską przewidzianą w regulaminie Komisji⁵⁹. Porównawcze spojrzenie na tę instytucję w polskim i unijnym prawie administracyjnym w ramach prawa administracyjnego europejskiego pozwala poznać uwarunkowania korzystania z upoważnienia przez organ kolegialny z zachowaniem zasady kolegialnej odpowie-

⁵⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Upoważnienia do wykonywania kompetencji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 172–173.

⁵⁵ Zob. J. Boć, *Organizacja prawna administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 137; M. Górka, *Dekoncentracja wewnętrzna w prawie administracyjnym*, Toruń 2017.

⁵⁶ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 104 i n.

⁵⁷ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Upoważnienia...*, s. 172.

⁵⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Upoważnienia...*, s. 173.

⁵⁹ Regulamin Komisji, C(2000) 3614 (Dz.Urz. WE L 308 z 2000 r., s. 26, ze zm.).

działności, uwarunkowania upoważnienia członków organu kolegialnego (komisarzy) i wyższych urzędników (dyrektorów generalnych lub szefów służb) z aparatu pomocniczego Komisji (mówiąc językiem art. 298 TFUE – z „administracji europejskiej”), a także dalszego upoważnienia przez osoby upoważnione. Czysto językowa uwaga jest tutaj taka, że regulamin Komisji w wersji angielskiej nie posługuje się terminem „upoważnienie” (*authorisation*), lecz terminami: „umocowanie” (*empowerment*) – dla upoważnienia w ramach Komisji, „delegowanie” (*delegation*) – dla upoważnienia wyższych urzędników spoza Komisji, oraz „subdelegowanie” (*subdelegation*) – dla dalszego upoważnienia przez osoby upoważnione.

4. Autorzy w akapicie poświęconym upoważnieniu do załatwiania spraw sformułowanym w art. 268a k.p.a. piszą o zmianie w zakresie praktyki upoważnień „do czego przyczynia się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”⁶⁰. Rozwinięcie tego stwierdzenia przynosi użycie języka prawa administracyjnego sędziowskiego.

5. Porównawcze sięgnięcie w ramach prawa administracyjnego europejskiego do litewskiej ustawy z 17.06.1999 r. o administracji publicznej⁶¹ pozwala dostrzec wśród jej zaledwie 44 artykułów przepisy dotyczące upoważnienia, co niewątpliwie potwierdza praktyczne znaczeniu tej instytucji dla funkcjonowania administracji. Odrębną sprawą jest zaskakujący kontekst regulacji tej instytucji w jednym z przepisów. Mianowicie przepis art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy stanowi, że skargi wniesione anonimowo („complaints not specifying the name and surname of a person or the name of a legal entity, the address or not signed by the person”) mogą pozostać bez rozpatrzenia na mocy decyzji organu administracji publicznej lub upoważnionego przez organ urzędnika.

6. Porównawcze sięgnięcie w ramach prawa administracyjnego europejskiego do włoskiego kodeksu postępowania administracyjnego z 7.08.1990 r. pozwala uwzględnić w analizie oryginalną włoską konstrukcję urzędnika odpowiedzialnego za procedurę przewidzianą w art. 5 i 6 kodeksu⁶². Urzędnik wyznaczony przez organ administracji publicznej (kierownika urzędu) odpowiada za zgromadzenie informacji i postępowanie wyjaśniające. Do urzędnika odpowiedzialnego należy także podjęcie decyzji administracyjnej, chyba że organ wyznaczy sobie lub innego urzędnika w kierowanej jednostce organizacyjnej. Jeżeli decyzji nie po-

⁶⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Upoważnienia...*, s. 173.

⁶¹ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/09ebba107b9311e49386e711974443ff?jfwid=mmceook60> (dostęp: 30.12.2020 r.).

⁶² <http://www.ijpl.eu/archive/2010/issues-21/the-italian-administrative-procedure-act-law-no.-241-dated-7-august-1990-new-rules-on-administrative-procedure> (dostęp: 30.12.2020 r.).

dejmując urzędnik odpowiedzialny za procedurę, dokonane przez niego ustalenia w postępowaniu wyjaśniającym nie mogą być pominięte przez podmiot podejmujący decyzję bez wskazania w niej przyczyn pominięcia. O wyznaczeniu urzędnika odpowiedzialnego i jego nazwisku informowane są z chwilą wszczęcia postępowania strony postępowania i wszystkie podmioty zainteresowane, co oznacza, że jednostka kontaktuje się z administracją, która ma twarz urzędnika odpowiedzialnego, a nie z biurokratyczną machiną (maszynerią, aparatem) bez twarzy.

7. Zalety instytucji odpowiedzialnego urzędnika dla sprawności postępowania administracyjnego, przypisania odpowiedzialności i ochrony praw jednostki sprawiły, że instytucja odpowiedzialnego urzędnika została importowana z włoskiego kodeksu postępowania administracyjnego przez autorów modelu ReNEUAL (art. III-7 *Responsible official*). Regulacja tej instytucji w modelu ReNEUAL kładzie nacisk na ochronę praw proceduralnych stron przez odpowiedzialnego urzędnika, a także na prowadzenie przez niego odpowiedniej dokumentacji, co jest istotne dla zapewnienia przejrzystości i efektywności administracji i co umożliwia stronom korzystanie z ich prawa do obrony, a także umożliwia sądową kontrolę administracji.

8. Wskazać należy także i to, że przygotowany przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i zatwierdzony przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej⁶³ przewiduje w art. 14 ust. 2 instytucję urzędnika właściwego (*competent official*) – urzędnika zajmującego się daną sprawą, którego nazwisko, numer telefonu i jednostka organizacyjna mają być znane stronom.

Powyższe szczegółowe i ogólne uwagi o języku prawa administracyjnego prowadzą do predykcji, że przyszłością prawa administracyjnego jest m.in. eklektyzm, a może nawet synkretyzm językowy. W tych okolicznościach należy wyrazić nadzieję, że ten synkretyzm będzie źródłem synergii w prawie administracyjnym i źródłem jego siły, a nie słabości.

Prof. dr hab. Jerzy Supernat – Uniwersytet Wrocławski; ORCID: 0000-0002-4590-0980

⁶³ Kodeks został pomyślany jako akt wyjaśniający praktyczne znaczenie prawa do dobrej administracji, sformułowanego w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 7.12.2000 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

MIEJSCE NAUKI ADMINISTRACJI W SYSTEMIE NAUK PRAWNO-ADMINISTRACYJNYCH

Stanisław Wrzosek

1. UWAGI WSTĘPNE

W publikacji użyte jest określenie „system nauk prawno-administracyjnych”, które jest zbliżone, ale nie tożsame z pojęciem „dyscyplina nauki prawne”, znajdującym się w wykazie dyscyplin naukowych stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20.09.2018 r. w sprawie klasyfikacji dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych¹. Przez system nauk prawno-administracyjnych w tej publikacji rozumiane są obszary badawcze, w ramach których organizacja i działanie administracji publicznej analizowane jest pod kątem przestrzegania norm prawnych przez administrację publiczną i skuteczności jej działania. Tych obszarów badawczych nie da się jednak analizować, uwzględniając tylko i wyłącznie analizę unormowań prawnych. Przykładem jest w tym zakresie poszukiwanie rozwiązań dotyczących kwestii zarządzania publicznego i kształtowania w tym zakresie stosunków administracji z innymi podmiotami działającymi na rzecz zaspokajania potrzeb obywateli. Wprowadzanie w życie założeń związanych z koncepcją dobrego rządzenia (*Good Governance*) powoduje, że w naukach administracyjnych musi znaleźć swój wyraz uczestnictwo społeczeństwa (obywateli) w poszukiwaniu dróg rozwoju zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej. Przede wszystkim nie jest już aktualne widzenie administracji publicznej, która bezwzględnie może narzucać swoje rozwiązania. Potrzebne jest w tym zakresie wypracowanie takich metod działania administracji, w ramach których można będzie prawidłowo analizować wszelkie aspekty związane z realizacją interesów adresatów jej działań.

Poszukiwanie koncepcji działania administracji uwzględniających udział obywateli jest powiązane z realizacją idei dobrej administracji. Trzeba mieć na uwadze, że ta idea (i związane z nią zasady) znalazła

¹ Dz.U. poz. 1818.

swoje odzwierciedlenie w europejskim miękkim prawie. Jest ona wynikiem dążenia do skutecznej, ale jednocześnie przychylnej obywateli, realizacji polityk europejskich. Ważnym elementem, który musi być w ramach nauki administracji uwzględniany, jest w tym zakresie partycypacja obywateli w zarządzaniu publicznym. Ten udział jest jednym z elementów pomiarów jakości działania administracji publicznej. Przed nauką administracji stoi więc także zadanie wypracowania metod badań mających na celu określanie wpływu obywateli na decyzje podejmowane przez administrację publiczną. Chodzi w tym zakresie zarówno o administrację rządową, jak i samorządową. Istnieje w tym zakresie jednak istotne niebezpieczeństwo, że administracja, znajdując się pod wpływem różnorodnych interesariuszy, zacznie prowadzić niespójną politykę. Ten kontekst też wymaga badań w ramach nauki administracji. Reasumując, rozwój administracji oraz zmiany w rozumieniu wykonywanych przez nią funkcji mających służyć społeczeństwu stawia nowe pytania, na które powinny odpowiadać nauki prawno-administracyjne, a w szczególności nauka administracji.

2. PROCES DECYZYJNY Z PUNKTU WIDZENIA NAUKI ADMINISTRACJI

Rozważania związane z rolą nauki administracji w dyscyplinie nauk prawnych należy rozpocząć od uwagi, że administracja publiczna będąca przedmiotem jej badań i rozważań działa w otoczeniu, które w sposób aktywny stara się na tę część organów państwa oddziaływać. Otoczenie to dąży do realizacji swoich celów. Administracja natomiast – jak wynika z etymologii tego określenia – powinna służyć ich urzeczywistnieniu. Jest to oczywiście bardzo uproszczona wizja miejsca administracji publicznej we współczesnym państwie.

Przed wszystkim należy zastanowić się nad kwestią, jaką rolę pośród nauk prawno-administracyjnych ma w swoich założeniach odgrywać nauka administracji. Jej geneza wiąże się z jednej strony z dotyczącymi rządzenia państwem poszukiwaniami kameralistów i policystów, a z drugiej strony – dotyczącymi procesów kierowania poglądami przedstawicieli teorii organizacji i zarządzania. Te inspiracje do powstania oraz rozwoju nauki administracji dogłębnie analizował i przedstawiał w swych pracach Z. Leoński². Na uwagę szczególnie zasługuje wskazywanie w literaturze, że nie tylko rozważania związane z funkcjonowaniem aparatu państwa

² Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1977, s. 5 i n.

przyczyniły się do rozwoju badań nad sprawnością działania administracji, ale niezmiernie istotne były rozważania mające swe źródło w poszukiwaniu skuteczności działania organizacji uwzględniających inną niż administracyjna funkcję genotypową, a przede wszystkim uwzględniających organizacje gospodarcze. Problem ten podnosił m.in. S. Kowalewski, analizując stosunek nauki administracji (w jego określeniu nauki o administrowaniu) do teorii organizacji i zarządzania oraz prakseologii³. T. Skoczny, przedstawiając pozaprawnicze źródła nauki administracji, wskazuje przede wszystkim na fakt, że wywodzą się one z koncepcji wypracowywanych zarówno w krajach europejskich, jak i w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Z kręgu koncepcji wypracowanych w Europie należy przede wszystkim wskazać na socjologiczną teorię biurokracji M. Webera i koncepcję, zaliczaną do nurtu klasycznego nauk o zarządzaniu, szkoły administracyjnej H. Fayola⁴. Koncepcja biurokracji M. Webera odegrała ważną rolę w kierowaniu zarówno organizacjami gospodarczymi, jak i organizacjami (urzędami) administracji publicznej. Spotkała się ona jednak ze strony przedstawicieli nauk o zarządzaniu z dużą krytyką, a nawet odrzuceniem z powodu nieuwzględniania w niej elementów o charakterze niesformalizowanym czy subiektywnym. Na bazie jej krytyki powstały tzw. poweberowskie modele biurokracji uwzględniające nieprzewidywane skutki ludzkich zachowań, a przez to bliższe rzeczywistości⁵. Te modele okazały się bardziej przydatne w badaniach nad organizacją i funkcjonowaniem administracji. Administracja bowiem nie tylko działa w bardzo zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym. W dużym stopniu niestabilne jest także otoczenie wewnętrzne administracji, a w szczególności jej podsystem społeczny oraz podsystem celów i wartości. Wpływa na to polityczny charakter administracji publicznej. Wspomniane podsystemy są pochodną dokonanych wyborów politycznych obywateli i w zależności od sytuacji politycznej mogą ulec radykalnym zmianom. Koncepcja M. Webera w zasadzie tego aspektu nie uwzględniała.

Niewątpliwie na badania prowadzone w ramach nauki administracji zawsze miały decydujący wpływ poglądy prezentowane w ramach nauki prawa administracyjnego, a w szczególności kwestie związane z administracyjnym prawem ustrojowym. Układy organizacyjne administracji publicznej, zwłaszcza w sferze rozwiązań strukturalnych aparatu pomocniczego organów administracji, czyli urzędów, są pochodną przyjętych koncepcji działania administracji, np. jej decentralizacji. Dopiero na bazie,

³ S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 15 i n.

⁴ T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 17 i n.

⁵ M. Bielski, *Organizacje. Istota – struktury – procesy*, Łódź 1997, s. 33.

przyjętych na podstawie obowiązującego prawa, rozwiązań organizacyjnych mogą być prowadzone rozważania związane z poszukiwaniem jak najsprawniejszego procesu decyzyjnego.

Rozważanie procesu decyzyjnego jest kluczowym zagadnieniem w zakresie nauki administracji. Za punkt wyjścia do analiz w zakresie teorii decyzji w ramach administracji publicznej uznawane jest związane z nurtem psychospołecznym teorii organizacji zarządzania podejście behawiorystyczne, gdyż jest ono szczególnie przydatne do badania działalności administracyjnej⁶. Przydatność tego podejścia wynika z prostego faktu, że administrację publiczną tworzą zespoły ludzi. Do nauki administracji powinna należeć analiza zachowań ludzi tworzących administrację. Zgodnie z założeniami modeli postweberowskich na funkcjonowanie organizacji, w tym administracji, mają bardzo duży wpływ wszelkie czynniki o charakterze subiektywnym, które w klasycznym modelu biurokracji Webera uznawane były za irracjonalne. Nowe ujęcia związane z analizą funkcjonowania administracji publicznej w ogóle odrzucają, a w każdym razie mocno krytykują hierarchiczne układy administracyjne, w tym także nawet te hierarchiczne układy, które mogłyby być powiązane z rynkowymi modelami działania administracji. Coraz większego znaczenia nabiera popieranie modelu partnerskiego zakładającego współpracę personelu administracji, szczególnie niższego rzędu, z obywatelami rozumianymi jako interesariusze zewnętrzni współpracujący z systemem administracji. Takie spojrzenie wymaga przewartościowania założeń procesów decyzyjnych, którymi zajmuje się nauka administracji.

Z punktu widzenia nauk prawno-administracyjnych zagadnienie partycypacji w działaniu administracji publicznej nie jest traktowane jednolicie. Na znaczne różnice rysujące się już w latach 70. ubiegłego wieku zwrócił uwagę M. Stefaniuk, pisząc o ujęciu amerykańskim i ujęciu kontynentalnym (europejskim) zagadnienia. Autor ten podniósł kwestię ogólnej tendencji do emancypacji administracji publicznej od polityki w Europie Zachodniej, w przeciwieństwie do podejścia „amerykańskiego”. Wynika to z wykształcenia się w kontynentalnej Europie tradycyjnego modelu administracji związanego z systemem przedstawicielskim⁷. Jest to istotny czynnik wpływający na procesy decyzyjne przeprowadzane w ramach struktur administracyjnych. Powstaje bowiem kwestia, na ile administracja (a właściwie podmioty podejmujące w jej ramach rozstrzygnięcia) godzi się w ramach procesu decyzyjnego na wpływ interesariuszy zewnętrz-

⁶ T. Skoczny, *Podstawowe...*, s. 171.

⁷ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 408.

nych na kształtowanie polityki administracyjnej oraz na podejmowane przy wykonywaniu założeń tej polityki rozstrzygnięcia.

Proces decyzyjny (rozumiany jako rozpoznanie i zdefiniowanie istoty sytuacji decyzyjnej, zidentyfikowanie alternatywnych możliwości, wybór najlepszej z nich i wprowadzenie jej w życie⁸) jest kluczowym zagadnieniem podejmowanym w ramach nauki administracji. Ciągłe otwartą kwestią pozostaje w tym zakresie „odpowiedź na pytanie, jaki charakter powinna mieć teoria decyzji sformułowana na gruncie nauk administracyjnych – opisowy czy normatywny”⁹. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia może mieć wpływ na kształtowanie się koncepcji nauki administracji. Zadając wskazane wyżej pytanie i umieszczając je wśród rozważań dotyczących kierunku rozwoju nauk administracyjnych, E. Knosala opowiedział się za ujęciem normatywnym, wiążącym się z aplikacyjnym charakterem tej sfery nauki¹⁰. Jest to nawiązanie do przyjmowanego w ramach nauk o zarządzaniu rozumienia tego procesu, zgodnie z którym wykonanie zadań przez każdą organizację polega na rozwiązywaniu określonych problemów, do czego wiedzie podejmowanie decyzji, czyli dokonywanie świadomego wyboru kierunków przyszłego działania¹¹. Proces administrowania wymaga ciągłych wyborów kierunków działania. Te wymagania stawia przed administracją publiczną zmieniające się otoczenie zewnętrzne. Z systemowego punktu widzenia w ramach nauki administracji powinny być analizowane wszelkie wpływy otoczenia zewnętrznego na poszczególne podsystemy administracji oraz odpowiedzi na sygnały płynące z zewnątrz, a przede wszystkim, jak z punktu widzenia organizacyjnego przygotowuje się te odpowiedzi, a więc jak w rzeczywistości administracyjnej przebiega proces decyzyjny. Można w tym zakresie sięgnąć do poglądu przedstawianego w ramach rozważań związanych z naukami o zarządzaniu, że procesy decyzyjne służą rozwiązywaniu problemów, które mogą być dobrze ustrukturalizowane lub nieustrukturalizowane. Problemy dobrze ustrukturalizowane można skwantyfikować, ponieważ zostały dostatecznie dobrze poznane, a ich rozwiązanie jest możliwe przy wykorzystaniu modeli matematycznych. Problemy nieustrukturalizowane ze względu na brak jednoznacznie określonych, ilościowych zależności między elementami dają się przedstawić tylko jakościowo, w postaci

⁸ Por. I. Gręda, M. Bednarski, M. Wrzószyk. *Modele procesów decyzyjnych*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Modele_procesów_decyzyjnych (dostęp: 4.11.2020 r.).

⁹ E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 21.

¹⁰ E. Knosala, *Zarys...*, s. 22.

¹¹ *Decyzje. Analiza systemowa organizacji*, red. A.K. Koźmiński, Warszawa 1979, s. 24.

opisu słownego; dotyczą zależności, których decydent w ogóle nie potrafi zmierzyć¹². Właśnie z tymi problemami nieustrukturalizowanymi ma do czynienia w dużej mierze decydent działający w instytucjach administracji publicznej.

Reasumując, proces decyzyjny oraz wpływ na niego interesariuszy zewnętrznych, np. poszczególnych obywateli lub ich grup, w związku z zachodzącymi przeobrażeniami w funkcjonowaniu administracji, wymaga analizy w badaniach prowadzonych w ramach nauki administracji. Wnioski z obserwacji rzeczywistości administracyjnej muszą uwzględniać tendencje związane z modernizacją administracji w państwie demokratycznym, w tym koncepcje dotyczące współzarządzania, a więc udziału obywateli w procesie decyzyjnym. Jest to wyraźne odróżnienie analizowania procesów decyzyjnych w tradycyjnym hierarchicznym układzie administracyjnym, a nawet w tym zdecentralizowanym, uwzględniającym wpływ organów przedstawicielskich na rozwiązywanie problemów związanych z zarządzaniem publicznym.

3. DZIAŁANIA KONTROLNE Z PUNKTU WIDZENIA NAUKI ADMINISTRACJI

Drugim istotnym elementem, który wymaga uwagi przy analizowaniu przemian w zakresie nauki administracji, są działania kontrolne. Analizowanie kwestii prowadzenia działań kontrolnych w strukturach administracyjnych jest dopełnieniem zagadnień związanych z procesem decyzyjnym. W naukach o zarządzaniu kontrolę określa się jako „regulowanie działań organizacji w taki sposób, aby ułatwić osiągnięcie celów”¹³. Chodzi w tym aspekcie przede wszystkim o cele wskazane w ramach przeprowadzonego procesu decyzyjnego. W nauce prawa administracyjnego pojęcie kontroli jest rozpatrywane w dwóch płaszczyznach – jako funkcja (czynność polegająca na sprawdzaniu, ocenianiu) i jako system organizacyjny (system podmiotów)¹⁴. W ramach nauki administracji, zastanawiając się nad pojęciem kontroli, warto sięgnąć do pojęcia wprowa-

¹² A. Holska, *Teorie podejmowania decyzji* [w:] *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, red. K. Klincewicz, Warszawa 2016, <http://timo.wz.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/09/15-Agata-Holska-Teorie-podejmowania-decyzji-Klincewicz-Krzysztof-red-Zarządzanie-organizacje-i-organizowanie.pdf> (dostęp: 14.11.2020 r.).

¹³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 655.

¹⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 387.

dzanego przez J. Jagielskiego, który zaproponował określenie „kontrola wewnętrzna *sensu stricto*”. Według tego autora jest to kontrola odnosząca się do podstawowych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład aparatu administracyjnego, czyli do urzędów administracyjnych (jednostek organizacyjnych o innej nazwie, ale tym samym charakterze prawnym i organizacyjnym)¹⁵. Jest to więc w rozumieniu nauk o zarządzaniu kontrola wykonywana wewnątrz analizowanej organizacji. Niestety na ogół w opracowaniach związanych z nauką administracji dominuje podejście bardziej związane z nauką prawa administracyjnego. W jego ramach są podnoszone kwestie związane z kontrolą określaną jako wewnętrzna w odniesieniu do całego systemu administracji publicznej. Z punktu widzenia nauki administracji – tak jak w przypadku analizowania procesu decyzyjnego – powinno się natomiast rozpatrywać zagadnienie porównywania stanu rzeczywistego ze stanem zamierzonym wewnątrz takiej struktury organizacyjnej, jaką stanowi urząd lub nawet jego część. Na marginesie należy dodać, że wskazany aspekt sprawia, iż naukę administracji można w sposób zdecydowany odróżnić od nauki prawa administracyjnego i w oparciu o to określać jej rolę, jaką powinna odgrywać w systemie nauk prawno-administracyjnych.

Na prowadzone w ramach wewnętrznych układów administracji publicznej procesy kierowania, a w nich działania związane z kontrolą, niewątpliwie wpływ wywierają przemiany w rozumieniu roli administracji w zaspokajaniu usług publicznych. J. Korczak przemiany te łączy ze zjawiskiem, które określił jako dyspersja administracji. Dyspersja administracji publicznej wiąże się z rozrostem funkcji, celów i zadań, rozbudową struktur organizacyjnych oraz nieustannym rozrostem kadr administracyjnych¹⁶. Wskazana dyspersja jest odzwierciedleniem występowania wielu różnorodnych czynników otoczenia zewnętrznego administracji, które przez swoją zmienność (wiązącą się z dużym stopniem niepewności) wpływa na system administracji, a w szczególności na elementy jego podsystemu struktury. Ta zmienność otoczenia wymusza przekształcanie procesów zachodzących w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych, co oczywiście zasługuje na analizę w zakresie nauki administracji. Porównywanie osiągniętego stanu rzeczywistego ze stanem pożądanym, określonym przez proces decyzyjny, a więc działania o charakterze kontrolnym, powinny uwzględniać fakt działania danej jednostki (urzędu) w uwarunkowaniach, które zostały ukształtowane nie tylko przez czynniki zewnętrzne związane z realizacją misji administracji, ale w tym samym

¹⁵ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 214.

¹⁶ J. Korczak, *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomiędzy administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2020/301, s. 166.

stopniu przez czynniki o charakterze wewnętrznym, takie jak przemiany w zakresie przepływu informacji, pozyskiwania danych czy możliwości wykorzystania informatycznych metod przetwarzania danych.

Na analizowany w ramach nauki administracji proces podejmowania działań związanych z kontrolą wewnętrzną w administracji publicznej ma wpływ także – sygnalizowane już wyżej w opracowaniu – odchodzenie, w ramach koncepcji związanych z zarządzaniem publicznym, od tradycyjnego hierarchicznego układu w ramach administracji publicznej. W przeciwieństwie do tradycyjnego podejścia administrowanie w zakresie wykonywania usług publicznych wymaga od urzędników większej, związanej ze współdziałaniem z innymi podmiotami w ramach sieci, decyzyjności. Niewątpliwie ten aspekt w zakresie kontrolowania przebiegu procesu decyzyjnego musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w dyrektywach stworzonych na gruncie nauki administracji. Drugim istotnym elementem, który wymaga uwagi przy analizowaniu przemian w zakresie nauki administracji, są działania kontrolne. Analizowanie kwestii prowadzenia działań kontrolnych w strukturach administracyjnych jest dopełnieniem zagadnień związanych z procesem decyzyjnym.

4. PODSUMOWANIE

Nauka administracji, ażeby odgrywać istotną rolę w wśród innych nauk prawno-administracyjnych, powinna w znaczącym stopniu odpowiadać na oczekiwania związane z przemianami w funkcjonowaniu administracji publicznej. Przede wszystkim powinny być brane pod uwagę tendencje związane z przekształcaniem tradycyjnego modelu administracji publicznej w kierunku administracji uwzględniającej ideę współzarządzania przez obywateli.

Te przemiany administracji publicznej ujawniające się na zewnątrz wymagają istotnych przemian w sferze wewnętrznej administracji. Są to przemiany dotyczące głównie procesu decyzyjnego i działań kontrolnych wewnątrz administracji. Nauka administracji, opierając się na osiągnięciach nauk o zarządzaniu, powinna zająć się analizowaniem skuteczności działania jednostek administracyjnych. Funkcja nauki administracji w systemie nauk administracyjno-prawnych powinna być związana jednak nie tylko z analizą dotyczącą efektywności działania, lecz także z połączeniem tego zagadnienia z kwestią przestrzegania zasady legalności.

Nauka administracji nie może ograniczać się jedynie do tworzenia dyrektyw proefektywnościowych. Jej rola jako nauki zaliczanej do grona nauk prawnych powinna się wiązać ze wskazywaniem, jak w organizacji,

którą jest jednostka administracyjna (urząd), realizować zadania związane z przewidzianymi przez normy prawa administracyjnego kompetencjami organu administracji publicznej. Szczególnie ważne są rozważania związane ze skutecznością działania administracji w okresie poszukiwania rozwiązań mających przybliżyć jej prawne formy działania do form wykorzystywanych w ramach działalności podmiotów prywatnych. Poszukiwanie modelu działania, w którym urzędnik będzie miał większe możliwości decyzyjne i nie będzie ograniczony przez ścisłe ramy formalne, ale jednocześnie będzie realizował służebną – zgodną z określoną przez prawo – misję administracji, wyznacza miejsce nauki administracji w systemie nauk prawno-administracyjnych.

Prof. Stanisław Wrzosek – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II;
ORCID: 0000-0001-5557-5758

KRYZYS, STAGNACJA, RENESANS DOGMATYCZNEJ (DOGMATYCZNO-ANALITYCZNEJ) METODY BADAWCZEJ W NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO?

Piotr Ruczkowski

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wśród metod i narzędzi badawczych wykorzystywanych w dogmatyce prawa (w szczególności podczas badania obowiązującego prawa: konstytucyjnego, cywilnego, karnego, administracyjnego, procesualistyki) dominuje metoda dogmatyczna (dogmatyczno-analityczna), co potwierdzają chociażby ustalenia D. van Kędzierskiego, który zauważa, że dogmatyczna metoda badawcza jest najczęściej wykorzystywana w metodologii polskich szczegółowych nauk prawnych, obok takich metod jak historyczna i komparatystyczna¹.

Do celów badawczych metody dogmatycznej rozumianej możliwie szeroko należą m.in.: ustalanie obowiązującego prawa, egzegeza tekstów aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa, a także reguł inferencyjnych i kolizyjnych, systematyzowanie norm prawnych, analizowanie powiązanych ze sobą grup norm tworzących instytucje prawne, a także analizowanie praktyki stosowania prawa i formułowanie postulatów *de lege ferenda* pod adresem podmiotów tworzących i stosujących prawo².

Nie ulega wątpliwości, że szczególny wpływ na badanie dyscyplin dogmatycznych wywarł pozytywizm prawniczy³ wraz z jego postula-

¹ D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018/3, s. 5 i n.

² Z. Ziemiński, *Problematyka nauk prawnych* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 12–14; J. Wróblewski, *Wybrane zagadnienia metodologiczne dogmatyki prawa* [w:] *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej*, Łódź 27–28 marca 1980 r., red. J. Wróblewski, Ossolineum 1982, s. 121 i n.

³ Zob. S. Wronkowska, *Pozytywistyczna koncepcja prawa* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 96 i n.; H. Kelsen, *Reine Rechtslehre. Einleitung in die Rechtswissenschaftliche Problematik*, Leipzig 1934.

tami analizowania stanowionego prawa, domniemanego racjonalnego prawodawcy, neutralności aksjologicznej (rozdziału pojęciowego między prawem a moralnością). „Zbiór norm moralnych traktowany jest jako odrębny od prawa pozytywnego system normatywny [...] obowiązywanie norm prawnych jest niezależne od tego, czy realizują one określone wartości moralne i czy są zgodne z jakimiś normami moralnymi”⁴, czy też założenia, zgodnie z którym ustawodawca jest jedynym źródłem prawa, a sędzia ma być jedynie „ustami ustawy”⁵.

Autor niniejszego opracowania poszukuje odpowiedzi na pytania: czy tradycyjnie rozumiana metoda dogmatyczna i powyższe założenia metodologiczne odpowiadają na wyzwania współczesnej i przyszłej praktyki badawczej nauki prawa administracyjnego, czy pozwalają na tworzenie teorii naukowych. Czy wreszcie są przydatne dla praktycznego stosowania prawa? Nie ulega wątpliwości, że powyższe pytania pozostają aktualne również na gruncie innych gałęzi i działów prawa.

Celem niniejszego opracowania będzie także zaproponowanie alternatywy wykraczającej poza klasycznie rozumianą metodę dogmatyczną.

2. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Postępująca globalizacja i towarzyszące jej procesy internacjonalizacji norm i wartości ujmowanych prawem pozytywnym, coraz bardziej złożony i dynamicznie zmieniający się charakter regulowanych stosunków społecznych, a także cyfryzacja i postęp techniczny wymuszają modyfikowanie dotychczasowych i poszukiwanie nowych narzędzi oraz metod badania dogmatycznych dziedzin prawa, w tym prawa administracyjnego.

Jak zasygnalizowano wyżej, dotychczas w dogmatyce prawa dominuje dogmatyczna metoda badawcza (dogmatyczno-analityczna), obok takich metod jak historycznoprawna i prawnoporównawcza (komparatystyka prawnicza). Metody te są stosowane zwłaszcza w badaniach tzw. aspektów formalnych prawa (poszczególnych norm prawnych lub grupy tych norm – obowiązujących lub uchylonych). Trzeba jednak pamiętać, że prawo nie istnieje w próżni i że należy brać pod uwagę także rzeczywisty wpływ norm prawnych na zachowania społeczne, a ponadto uwarunkowania aksjologiczne, polityczne, ekonomiczne, historyczne czy też technologiczne prawa. Niewątpliwie również szeroko rozumiane zachowania

⁴ S. Wronkowska, *Pozytywistyczna...*, s. 97.

⁵ J. Guść, *Dogmatyka prawa* [w:] *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Warszawa 2007, s. 53.

społeczne mają wpływ na treść obowiązującego prawa i jego postrzeganie wśród adresatów.

Słusznie w teorii prawa zwraca się uwagę na konieczność wielopłaszczyznowego podejścia do prawa; nie tylko na jego aspekty formalne, lecz także na przejawy socjologiczne czy psychologiczne prawa, czyli aspekty realne norm prawnych⁶.

W tym kontekście warto podkreślić, że badanie prawa może odbywać się na kilku płaszczyznach, w szczególności: na **płaszczyźnie językowej**, gdy analizujemy treść aktu normatywnego, wykorzystując reguły wykładni językowej; na **płaszczyźnie systemowej**, gdy rekonstruujemy reguły postępowania na podstawie miejsca przepisów w systemie prawa; na **płaszczyźnie celowościowej**, gdy poszukujemy *ratio legis* regulacji prawnej; na **płaszczyźnie socjologicznej (realistycznej)**, gdy badamy reguły postępowania, które ujawniają swe istnienie przez rzeczywiste zachowania jednostek i grup społecznych; na **płaszczyźnie aksjologicznej**, gdy pytamy o wartości przenoszone za pośrednictwem prawa; na **płaszczyźnie psychologicznej**, gdy analizujemy sferę wewnętrznych przeżyć jednostek o dwustronnym charakterze imperatywno-atrybutywnym, wyrażających się w wewnętrznym przekonaniu o istnieniu prawnego obowiązku i odpowiadającego mu uprawnieniu innej osoby, która może domagać się wypełnienia obowiązku; na **płaszczyźnie prawnoporównawczej**, gdy badamy relacje pomiędzy poszczególnymi systemami prawa, instytucjami prawnymi czy też normami postępowania; wreszcie na **płaszczyźnie historycznej**, gdy odnosimy się do genezy danej instytucji prawnej bądź określonej reguły postępowania⁷.

Warto zauważyć, że wielopłaszczyznowe podejście do prawa jest również charakterystyczne dla koncepcji inkluzywnego prawa⁸. U podłoża tej koncepcji leży traktowanie prawa jako realnego instrumentu przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom politycznym, gospodarczym i społecznym. Aby to osiągnąć, konieczne jest uwzględnianie historycznego, wspólnotowego, dyrektywalnego, represyjnego, aksjologicznego, porządkującego i wychowawczego wymiaru prawa⁹. Założenia koncepcji inklu-

⁶ Z. Ziemiński, *Problematyka...*, s. 10–11.

⁷ W kontekście badania zasad prawa zob. L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 87. Zob. także G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 1995, s. 113.

⁸ P. Ruczkowski, *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 760–771.

⁹ P. Ruczkowski, *Koncepcja...*, s. 770.

zywnego prawa są adresowane do organów władzy publicznej zarówno tworzących, jak i stosujących prawo, a także do korzystających ze swych praw obywateli i innych podmiotów prawa¹⁰. Inkluzywne prawo to nie tylko wielopłaszczyznowe czy wieloaspektowe badanie obowiązujących aktów normatywnych, lecz także tego typu podejście do procesów prawotwórczych, ze szczególnym uwzględnieniem postulatu włączania w te procesy różnych grup obywateli i ich organizacji.

Wspomniane wieloaspektowe, wielopłaszczyznowe tudzież inkluzywne podejście do prawa oraz poszukiwanie nowych metod jego badania są konieczne z uwagi na złożony i różnorodny charakter zjawiska społecznego, jakim jest prawo, czyli usystematyzowany zbiór obowiązujących w danych miejscu i czasie norm prawnych. Nie bez przyczyny podkreśla się, że „badania nad prawem ograniczone wyłącznie do jednego aspektu formalnego czy też wyłącznie do jakiegoś aspektu realnego są jednostronne i niewystarczające”¹¹.

W tym miejscu warto także wspomnieć, że administracja jest złożonym zjawiskiem społecznym i jako taka jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, zwłaszcza nauki administracji oraz nauki polityki administracyjnej, które – łącznie z nauką prawa administracyjnego – tradycyjnie tworzą tzw. triadę nauk administracyjnych. Należy jednak pamiętać, że obecnie nauka administracji utraciła charakter samodzielnej dyscypliny naukowej w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20.09.2018 r. w sprawie dziedzin wiedzy i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych¹². W myśl tego rozporządzenia (załącznika do rozporządzenia) obecnie mamy do czynienia z dyscypliną naukową – nauki o polityce i administracji w ramach dziedziny nauk społecznych. Co warto zauważyć, nauka polityki administracyjnej również nie jest wyodrębniona. Niezależnie od tych regulacji nadal dla prawnika administratywisty nauki te, tj. nauka administracji i nauka polityki administracyjnej (polityka administracyjna), pełnią funkcję nauk pomocniczych, przy czym często zagadnienia tradycyjnie zaliczane do tych dziedzin wiedzy pojawiają się w opracowaniach z zakresu nauk prawnych, a zwłaszcza prawa administracyjnego. Taki stan rzeczy powoduje, że oprócz narzędzi badawczych zwyczajowo wykorzystywanych przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego korzysta się z metod badawczych właściwych nauce administracji czy też nauce polityki administracyjnej. Administracją zajmują się także takie dyscypliny i dziedziny wiedzy, jak np.: psychologia, nauki o polityce, teoria organizacji

¹⁰ P. Ruczkowski, *Koncepcja...*, s. 770.

¹¹ Z. Ziemiński, *Problematyka...*, s. 11.

¹² Dz.U. poz. 1818.

i zarządzania, ekonomia, socjologia organizacji, psychologia organizacji, prakseologia, etyka. Wspomniane dyscypliny i dziedziny wiedzy należą do nauk społecznych i posługują się charakterystycznymi dla nich metodami i narzędziami badawczymi, jak np.: obserwacja, analiza dokumentów, wywiad, ankieta, socjometria, metody ilościowe, eksperyment.

Co warto zauważyć, w tekstach i wydawnictwach z zakresu nauki prawa coraz częściej spotykamy właśnie analizy charakterystyczne dla pozaprawnych dyscyplin naukowych, gdzie dominują narzędzia badawcze albo rzadko, albo w ogóle niewykorzystywane w tradycyjnej nauce prawa.

Szczególność popularność zyskała ekonomiczna analiza prawa¹³, czyli dyscyplina, która podczas badania prawa korzysta z metod nauk ekonomicznych czy też nauk o zarządzaniu, w szczególności bada efektywność regulacji prawnych w gospodarce, przewiduje efekty poszczególnych regulacji prawnych, a także formułuje postulaty i zalecenia dla podmiotów tworzących i stosujących prawo w kontekście efektywności, skuteczności i innych przewidywanych następstw przyjmowanych regulacji.

Wykorzystywanie metod charakterystycznych dla nauk ekonomicznych czy nauk o zarządzaniu w nauce administracji tudzież w nauce prawa administracyjnego wiąże się m.in. z rozwijaniem idei nowego zarządzania w administracji publicznej (*New Public Management*)¹⁴, która charakteryzuje się ekonomicznym i menadżerskim podejściem do wykonywania zadań publicznych przez podmioty administrujące, wykorzystującym dotychczasowe doświadczenia w zarządzaniu prywatnymi przedsiębiorstwami¹⁵. Koncepcja nowego zarządzania w administracji wraz

¹³ Zob. szerzej R.D. Cooter, T. Ulen, *Law and Economics*, Boston 2012; R.D. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009; *The Oxford Handbook of Law and Economics*, t. 1, *Methodology and Concepts* red. F. Parisi, Oxford 2017; J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007; *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Soniewicka, Warszawa 2007; P. Buława, K. Szmit, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2012; P. Behrens, *Die ökonomischen Grundlagen des Rechts*, Tübingen, 1986; D. Joost, *Die ökonomischen Grundlagen des Rechts*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft”, 1989/145, s. 533–538.

¹⁴ Zob. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003/2, s. 28–46; B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do 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. 395–405.

¹⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działania (zasada efektywności)* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 197.

z koncepcjami pokrewnymi mają przyczynić się do poprawy efektywności i ekonomiczności wykonywania zadań publicznych oraz wprowadzenia nowych standardów w zakresie struktur i procesów decyzyjnych w administracji. To podejście, obok niewątpliwych zalet, niesie za sobą ryzyko ograniczenia dostępności do usług administracji publicznej i oceny jej działalności przede wszystkim według kryterium rachunku ekonomicznego. Natomiast, w przeciwieństwie do przedsiębiorcy prywatnego, celem działań administracji nie jest maksymalizacja zysku, lecz wykonywanie zadań publicznych i zagwarantowanie możliwie najszerszej dostępności do usług publicznych. Należy w pełni podzielić pogląd A. Błasia, zgodnie z którym: „Realizowaniu przez obywateli swych praw nie powinny towarzyszyć obawy, że realizowanie praw i korzystanie z wolności odbywać się będzie na jakimś polu politycznych interesów, na wolnym rynku usług publicznych, że trzeba będzie realizować w drodze gry politycznej lub ekonomicznej”¹⁶. Jak trafnie zauważa wspomniany autor, zawsze gra zawiera w sobie niepewność wygranej czy też sytuacji uczestnika gry, natomiast w państwie prawa w sferze wolności i praw jednostki kluczowe znaczenie ma poczucie bezpieczeństwa każdego obywatela¹⁷.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na prowadzenie badań nad materialnymi źródłami i funkcjami prawa administracyjnego z wykorzystywaniem założenia metodologicznego – tzw. kompletu normatywnego, którego głównym twórcą jest prof. dr hab. P. Chmielnicki i który jest rozwijany w działalności badawczej członków Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa. W tym przypadku proponuje się szczególny sposób badania i poznania reguł przebiegu interakcji w zbiorowości (instytucji formalnych i nieformalnych), a w szczególności sformalizowanych reguł działania, do których zalicza się normy prawne¹⁸. Podjęcie wielu proponowanych w tym przypadku czynności badawczych¹⁹ ma odpowiedzieć na pytania dotyczące materialnych źródeł prawa oraz rzeczywistych, a nie często jedynie deklarowanych w uzasadnieniach ustaw i innych aktów normatywnych, celów/skutków/efektów/korzyści/kosztów regulacji prawnej. Do tych czynności zaliczamy:

¹⁶ A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa* [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 64.

¹⁷ A. Błaś, *W sprawie...*, s. 64.

¹⁸ *Metodyka badań* dostępna jest na stronie: <http://fontes.wsiz.pl/badania-naukowe/metodyka> (dostęp: 24.12.2020 r.).

¹⁹ Czynności te są zamieszczone w *Metodyce badań...*, s. 11–43, oraz w **kon-spekcie czynności badawczych**, który jest dostępny na stronie: <http://fontes.wsiz.pl/badania-naukowe/metodyka> (dostęp: 24.12.2020 r.).

- 1) wybór przedmiotu badań, czyli zespołu powiązanych ze sobą formalnych reguł ujętych w akcie prawotwórczym;
- 2) gromadzenie danych o intencjach i oczekiwaniach różnych grup zaangażowanych w proces prawotwórczy tudzież adresatów norm, środowisk naukowych, profesjonalistów, gromadzenie opinii na temat intencji i oczekiwań związanych z oddziaływaniem aktu prawotwórczego, upowszechnianych w mediach ogólnodostępnych, jak prasa codzienna, Internet, radio, telewizja, dokumentów tworzonych i gromadzonych przez struktury władzy publicznej uczestniczące w procesie prawotwórczym;
- 3) gromadzenie i analiza danych o społeczno-gospodarczym oddziaływaniu badanej instytucji formalnej;
- 4) formułowanie hipotez badawczych w oparciu o analizę zebranych danych dotyczących rzeczywistych uczestników procesu prawotwórczego, beneficjentów, którzy mają odnieść korzyść z danej regulacji prawnej, użytkowników, czyli podmiotów, które będą stosowały dane reguły postępowania (normy prawne), celów do osiągnięcia za pomocą wprowadzenia do obiegu badanych norm, oficjalnych lub nieoficjalnych, dotyczących spodziewanych (w tym nieoficjalnie, także w sposób niejawnny, ukryty, sprzeczny z poglądami głoszonymi oficjalnie) korzyści (ze wskazaniem dla kogo) i kosztów (ze wskazaniem, kogo obciążających) związanych z wprowadzeniem regulacji prawnej, dotyczących rzeczywistych kosztów i korzyści regulacji prawnej;
- 5) rekonstrukcję powiązań pomiędzy elementami formalnymi ładu aksjonormatywnego, dotyczącymi badanej regulacji prawnej;
- 6) rekonstrukcję powiązań pomiędzy elementami formalnymi i niesformalizowanymi ładu aksjonormatywnego, dotyczącymi badanej regulacji;
- 7) weryfikację hipotez;
- 8) ocenę źródeł i charakteru presji na wprowadzenie do obiegu nowej instytucji formalnej (materialnych źródeł prawa);
- 9) prognozowanie trwałości regulacji, szans na osiągnięcie deklarowanego oficjalnie albo nieoficjalnie celu, pojawienia się czynników obniżających efektywność regulacji i formułowanie zaleceń mających na celu poprawić efektywność instytucji w zakresie realizacji zakładanego celu jej powołania, reorientację celu, ewentualnie całkowitą derogację regulacji itp.²⁰

Reasumując, w tym przypadku chodzi o ukierunkowanie wysiłków badawczych na poznanie rzeczywistego, a nie jedynie deklarowanego miejsca i roli reguł sformalizowanych (norm prawnych) w społeczeń-

²⁰ *Metodyka badań...*

stwie; badanie prawa jako części składowej całego ładu aksjonormatywnego, a nie tylko „koncentrowanie się na przetwarzaniu wyrażen zdanio-kształtnych zawartych w aktach prawnych, do innej postaci”²¹, innymi słowy, na egzegezie tekstu prawnego, której efektem ma być formułowanie twierdzeń o treści norm prawnych.

Wszystkie wyżej wymienione metody czy też narzędzia i podejścia badawcze mogą być wykorzystywane w nauce prawa administracyjnego, przy czym nadal podstawowe znaczenie powinna mieć metoda dogmatyczna, czyli ustalenie znaczenia tekstu prawnego. Ustalenie treści norm i wzajemnych relacji między nimi może stanowić cel sam w sobie bądź też pewien etap podczas badania materialnych źródeł prawa oraz funkcji i efektów prawa.

W przypadku prawa, które w sposób daleko idący ingeruje w sferę wolności i praw człowieka oraz innych podmiotów znajdujących się poza strukturą aparatu administracyjnego, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku prawa administracyjnego, trzeba podchodzić z dużą ostrożnością do ustalania znaczenia przepisów wykraczającego poza ich dosłowne rozumienie z uwagi na konieczność zagwarantowania pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych. Innymi słowy, w przypadku prawa administracyjnego wychodzenie poza wykładnię językową powinno być dopuszczalne tylko wyjątkowo i możliwie pod kontrolą sądów administracyjnych i powszechnych, żeby uniknąć dowolnej i instrumentalnej egzegezy tekstu prawnego.

3. REKAPITULACJE

Efektem niniejszego opracowania jest nie tylko potwierdzenie tezy, zgodnie z którą klasyczna metoda dogmatyczna nadal będzie miała kluczowe znaczenie w procesie badania prawa administracyjnego, przy czym globalizacja i towarzyszące jej procesy internacjonalizacji norm i wartości ujmowanych prawem pozytywnym, coraz bardziej złożony i dynamicznie zmieniający się charakter regulowanych prawem stosunków społecznych, a także cyfryzacja i postęp techniczny wymuszają modyfikowanie dotychczasowych i poszukiwanie nowych narzędzi i metod badania wyżej wymienionych gałęzi prawa. Autor proponuje także alternatywę poza klasycznie rozumianą metodą dogmatyczną, której celem będzie poznanie materialnych źródeł prawa, uchwycenie rzeczywistych efektów regulacji prawnej oraz wszystkich formalnych i nieformalnych elementów ładu aksjonormatywnego. Z pewnością nie można ograniczać się jedynie

²¹ *Metodyka badań...*

do egzegezy tekstu prawnego, którego efektem ma być odtworzenie treści norm prawnych.

Z drugiej jednak strony twierdzenie o konieczności marginalizacji metody dogmatycznej w nauce prawa, w tym w nauce prawa administracyjnego, nie znajduje akceptacji u autora niniejszego opracowania. Można oczywiście wyrażać wątpliwości, czy metoda dogmatyczna, ograniczająca się tylko do egzegezy tekstu prawnego (wykładni prawa), zwłaszcza do wykorzystania językowych reguł wykładni, jest metodą naukową, niemniej jednak niesie za sobą określony walor poznawczy, który nie może być pomijany, w szczególności w praktyce stosowania prawa. Stosowanie pozajęzykowych reguł wykładni prawa i poszukiwanie wykraczającego poza dosłowne rozumienie znaczenia przepisów czy w gruncie rzeczy subiektywne, dyskrecyjne wikłanie prawa w konteksty: aksjologiczny, polityczny, gospodarczy, ekonomiczny, psychologiczny czy socjologiczny itp., niesie za sobą ryzyko dla urzeczywistniania takich wartości, jak: pewność prawa, bezpieczeństwo obrotu prawnego, stabilizacja sytuacji prawnej obywatela.

Jak zasygnalizowano wyżej, w przypadku prawa administracyjnego, które obok prawa karnego i prawa wykroczeń szczególnie mocno ingeruje w sferę wolności i praw jednostki, szerokie i dowolne – czy wręcz arbitralne – sięganie do pozajęzykowego rozumienia treści aktu normatywnego może stanowić zagrożenie dla wymienionych wyżej wartości, w szczególności bezpieczeństwa prawnego jednostki.

Ponieważ prawo nie jest stanowione samo dla siebie i stosunkowo często materialne źródła prawa, funkcje i efekty regulacji prawnej nie pokrywają się ze wskazanymi oficjalnie w uzasadnieniach aktów normatywnych, autor niniejszego opracowania proponuje zwrócenie szczególnej uwagi na aspekty aksjologiczne i socjologiczne (realistyczne) aktów stanowienia i stosowania prawa oraz analizę możliwie wszystkich formalnych i nieformalnych elementów ładu aksjonormatywnego, w tym prowadzenie badań nad źródłami i funkcjami prawa administracyjnego z wykorzystywaniem założenia metodologicznego – tzw. kompletu normatywnego, którego głównym twórcą jest prof. dr hab. P. Chmielnicki i który jest rozwijany w działalności badawczej członków Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa. Ponadto szersze, wieloaspektowe, holistyczne spojrzenie na prawo i procesy jego tworzenia i stosowania odpowiada założeniom koncepcji inkluzywnego prawa²².

W generalnej konkluzji należy podkreślić, że twierdzenie o konieczności marginalizacji metody dogmatycznej w badaniach prawa administracyjnego wydaje się chybione, a co najwyżej można mówić o kryzysie

²² P. Ruczkowski, *Koncepcja...*, s. 760–771.

w sposobie posługiwania się tą metodą i o konieczności jej stałego uzupełniania innymi metodami i narzędziami badawczymi w zależności od celów poznawczych.

Dr hab. Piotr Ruczkowski – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; ORCID: 0000-0003-4344-9417

O AKTUALNOŚCI POJĘĆ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Jan Zimmermann

1. Odrębność prawa administracyjnego w stosunku do innych gałęzi prawa wynika z wielu przyczyn. Chodzi zwłaszcza o odmienności wynikające z pogranicza prawa administracyjnego, z jego wewnętrznej i zewnętrznej integralności, z różnic aksjologicznych, a także z faktu, że ta gałąź prawa jest związana z nauką administracji¹. Jedną z przyczyn tej odrębności jest niewątpliwie zmienny, bardzo mobilny system pojęć tej gałęzi prawa, i to nie tylko pojęć ustawowych, ale nawet pojęć stosowanych przez doktrynę. Można postawić na początku tezę, że kwestia aktualności pojęć w tej dziedzinie prawa wygląda zupełnie inaczej niż w tradycyjnych dziedzinach prawa sądowego, w których niektóre pojęcia są aktualne od tysięcy lat.

2. Przystępując do ogólnych uwag dotyczących aktualności pojęć w prawie administracyjnym, należy zacząć od sformułowania celu samego zamierzenia. Już bowiem na pierwszy rzut oka zajęcie się nim jest bardzo atrakcyjne, twórcze i obiecujące. Nie może to jednak oznaczać braku wszelkich wątpliwości, jakie powstają przy jego wyborze. Zagadnienie aktualności pojęć w prawie administracyjnym jest bowiem znacznie bardziej złożone, niż się wydaje. Pierwsze spojrzenie na ten temat powoduje wrażenie, że chodzi o poszczególne – ważniejsze lub mniej ważne, pojęcia czy terminy traktowane indywidualnie i o analizę ich bieżącego znaczenia dla prawa administracyjnego. Oczywiście o to **również** chodzi, a analiza pojedynczych pojęć może mieć twórcze znaczenie. Jest to jednak znaczenie partykularne, użyteczne przy analizach szczegółowych instytucji prawa administracyjnego. Postawiony temat może być jednak rozpatrywany również generalnie, bardziej teoretycznie i obejmować rozważaniami albo ogół pojęć z tej dyscypliny prawa, albo ich poszczególne grupy. Różnica między tymi podejściami przypomina znane zestawianie ze sobą intere-

¹ Por. ostatnio *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019 oraz *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020; por. także *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.

su indywidualnego, grupowego i publicznego. Co więcej, temat opiera się o słowo „aktualność”, które bynajmniej nie jest jednoznaczne i w zależności od jego interpretacji możemy mówić o różnych płaszczyznach rozważań. W ślad za pytaniem o cel pojawiają się też od razu pytania szczegółowe. Można zapytać, czy chodzi tylko o samo skatalogowanie pojęć, o ich weryfikację z punktu widzenia aktualności i o odrzucenie pojęć przebrzmiałych? Czy chodzi o zbadanie przydatności różnych pojęć dla nauki i dla praktyki tej dziedziny prawa? Czy też może właśnie chodzi o zajęcie się poszczególnymi (oczywiście wybranymi) pojęciami i o ustalenie ich dzisiejszego znaczenia? Warto również na wstępie zadać sobie pytanie, czy cel badania wyznaczmy jeszcze inaczej, biorąc np. pod uwagę uniwersalne pojęcia prawoznawstwa i szukając odpowiedzi na pytanie, czy są one „aktualne” właśnie w ramach prawa administracyjnego. Mogą tu powstać wątpliwości, czy taki cel, nawet rozdzielony na kilka wariantów, jest celem naukowym i twórczym i czy może – jak to się czasem mówi – posunąć dorobek nauki prawa administracyjnego do przodu. Można przecież twierdzić, że samo wyliczanie pojęć i wyodrębnianie tych, które są aktualne, niczego nie tworzy i ma tylko walor porządkujący.

3. W pierwszym podejściu do postawionego tematu powinniśmy przeanalizować sam jego tytuł i przede wszystkim rozważyć ten element tytułu, jakim jest „pojęcie”. Przyjmijmy najpierw, że jest to słowo odnoszące się do wszelkiej terminologii prawa administracyjnego, czyli do zbioru nazw, ograniczonego tylko przynależnością do tej dziedziny prawa albo nawet do niej nienależących, ale przydatnych w jej analizowaniu (pojęć „narzędzi”).

Nauki filozoficzne zakładają, że pojęcia mogą być rozumiane dwójako². Po pierwsze, jako warstwa psychicznych reprezentacji, która nie odgrywa większej roli w formułowaniu prawdziwych sądów o świecie (pojęcia są historycznie zmienne, niestabilne i nieostre, przesiąknięte metafizyką)³. Psychiczne reprezentacje to, mówiąc prościej, indywidualny, subiektywny odbiór danego pojęcia i przez to traktowanie go według własnego poglądu i w sumie na własny użytek. Pojęcia definiuje się tutaj jako „psychiczne reprezentacje zbiorów obiektów, określające istotne właściwości tych obiektów”⁴. W tych ujęciach pojęcia „są historycznie zmienne i psychicznie niestabilne oraz nieostre. Są również przesiąknięte metaforyką”⁵. Po drugie jednak, pojęcia uznaje się za przedmioty idealne, związane z modalnymi (dotyczącymi sposobu istnienia rzeczy lub zjawisk

² R. Piłat, *O istocie pojęć*, Warszawa 2007, s. 9.

³ R. Piłat, *O istocie...*, s. 9.

⁴ T. Maruszewski, *Psychologia poznania*, Warszawa 1996, s. 186.

⁵ R. Piłat, *O istocie...*, s. 9.

lub odnoszącymi się do stopnia pewności sądu) właściwościami świata⁶. Mówiąc prościej, chodzi o przyjmowanie obiektywnego znaczenia używanych pojęć, które określają to i właśnie to, mając swój oczywisty desygnat. „Istota każdego pojęcia tkwi w jego relacji do pojęciowego uniwersum, które stanowi realna warstwę w ontycznej strukturze rzeczywistości”⁷. Wprawdzie cytowany tu autor, moim zdaniem, trafnie preferuje drugi człon powyższego podziału, to jednak każda z jego części daje się odnaleźć w terminologii prawa administracyjnego. Do pierwszej grupy można zaliczyć takie określenia, jak: wspólnota, dobro wspólne, dyskrecjonalność (uznanie), ład przestrzenny albo prawo sędziowskie. Do drugiej grupy można zaszerzegać pojęcia: decentralizacji, strony, nieważności, informacji publicznej albo ugody.

Wskazany podział ma dla tych rozważań tę wartość, że zwraca uwagę na dwa możliwe punkty widzenia: bardziej abstrakcyjny i bardziej realny, a już samo to może nasuwać wniosek, że aby prawidłowo rozpatrywać aktualność pojęć w prawie administracyjnym, powinniśmy dokonać ich klasyfikacji, gdyż mamy do czynienia ze zbiorem rozbudowanym. Sądzę mimo to, że wprowadzanie logicznych podziałów i klasyfikacji pojęć nie jest racjonalne i produktywne. Ich zbiór jest zbyt obszerny i jego klasyfikowanie prowadziłoby do wskazywania bardzo wielu skomplikowanych kategorii, mnożenia bytów i nie prowadziłoby do celu. Uważam natomiast, że potrzebne jest wskazanie określonych (niekoniecznie najważniejszych i podstawowych) **typów** pojęć, które wskazywałyby na pewne sposoby określania ich aktualności.

4. Zanim to jednak zrobimy, potrzebne jest wskazanie na uwarunkowania i powody odnoszenia się do napotykanych pojęć. Szukając tych uwarunkowań, widzimy na wstępie możliwość podejścia obiektywnego albo instrumentalnego lub nawet tendencyjnego, podporządkowanego danemu celowi politycznemu, ekonomicznemu, społecznemu itd. Oczywiście, skoro badania naukowe powinny być obiektywne, drugie podejście odrzucamy, choć zawsze może nam zagrażać pewien odruch instrumentalnego interpretowania pojęć, co ostatnio jest kierunkiem dominującym w dyskusjach prawniczych, a zwłaszcza politycznych. Potrzebna jest ostrożność, gdyż istnieje również niebezpieczeństwo zniekształcania pojęć, a także naginania pojęć dla doraźnych celów polityki bieżącej, a „dorbianie *ex post* uzasadnienia dla polityki stanowi krańcowy upadek nauki”⁸.

⁶ R. Piłat, *O istocie...*, s. 10.

⁷ R. Piłat, *O istocie...*, s. 10.

⁸ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 37.

Z kolei truizmem jest to, że pojęcia są, istnieją w naszym języku, myślimy nimi, mówimy nimi, istnieją w tym, co napiszemy, nad czym dyskutujemy, w tym, co jest podstawą naszych wywodów naukowych, zajęć dydaktycznych lub rozumowań sędziowskich, analiz stanu faktycznego, wykładni i we wszystkich możliwych czynnościach prawnika. Samo istnienie pojęć o niczym więc jeszcze nie przesądza, dopóki nie będą one użyte w takim lub w innym celu. Ich uwarunkowania wynikają z tego, że nawet tylko przy badaniu aktualności pojęć możemy mieć do nich różnorodny stosunek. Pojęcia możemy więc posiadać i ich językowo używać (znamy je, mamy w naszym języku, używamy ich bardziej lub mniej świadomie oraz bardziej lub mniej precyzyjnie). Pojęcia możemy też tworzyć (obmyślamy je, mając na uwadze jakiś konkretny cel lub jakiś przedmiot dotąd nienazwany, który chcemy nazwać). Możemy je definiować (znamy je i używamy ich, ale niepokoi nas ich zakres i może mała konkretność – nowa definicja może znacznie zmienić pojęcie, choć może być kontrowersyjna), a także interpretować (w znanych i używanych pojęciach dostrzegamy możliwości różnego ich rozumienia), przejmować albo zapożyczać z innej dziedziny wiedzy, i wreszcie pojęcia możemy dzielić lub nie (przyjmować je włączając do swojego słownictwa lub je odrzucać, widząc w nich „ciało obce”).

Jednocześnie omawiane uwarunkowania mogą mieć charakter negatywny (obronny) – oznaczający, że powinniśmy się wystrzegać bezkrytycznej recepcji pojęć z innych państw lub z innych nauk, co nawet wybitni uczeni czynią czasem dla wygody, czasem dla „szpanu” bez przestrzegania reguł metody prawnoporównawczej. Powinniśmy się sprzeciwiać mnożeniu pojęć i zalewowi pojęć nieostrych (wprowadzanemu też dla wygody lub w celu instrumentalnym), a także nie zapominać o terminologii ustawodawczej, choć zagrożeniem jest tutaj możliwość uzależnienia się od słowników ustawowych, często zbudowanych wadliwie. Powinniśmy też dbać o porządkowanie pojęć i trzymanie się ich ustalonej systematyki, dbać o ich jednoznaczność, nie lekceważyć częstej potrzeby powrotu do dawnych pojęć.

Na tle tych bardzo różnorodnych uwarunkowań można także wyrazić wątpliwość, czy sensowne jest częste posługiwanie się terminem „siatka pojęciowa”, gdyż właśnie to ona zakłada porządek i systematykę całości, która w praktyce nie istnieje⁹. Mówienie o takiej siatce tylko jako

⁹ Używanie tego pojęcia jest jednak powszechne. Por. 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, Warszawa 2007, s. 21 i n. Autorka wprawdzie nawet w tytule swojego opracowania posłużyła się tym określeniem, ale przecież zwraca uwagę na „dylematy”, jakie powstają przy analizie tej „siatki”.

o zespole, sumie pojęć, nie ma waloru poznawczego ani naukowego i dotyczy w istocie desygnatu, jaki nie istnieje, choć bywa, że lubimy mówić o rzeczach nieistniejących.

5. Przejdźmy teraz do sposobu rozumienia drugiego tytułowego słowa, jakim jest „aktualność”. Z filozoficznego punktu widzenia można pojęcie aktualności rozumieć w sensie **ontologicznym**, jako przeciwieństwo potencjalności, obecny stan faktyczny; to, co dopiero się ukonstytuowało (u Arystotelesa i w filozofii klasycznej aktualność to to, co obecnie się dzieje *versus* to, co tylko hipotetycznie może mieć miejsce w przyszłości). Stąd wyrasta – jak mi się wydaje – współczesne pojęcie aktualności, jako tego, co się niedawno wydarzyło, co jest nowe. Innymi słowy, aktualność w sensie ontologicznym odnosi się do tego, co właśnie się dzieje, jest **nowe**. Z kolei aktualność w sensie **epistemologicznym** odnosi się do tego, co już się jakoś ukonstytuowało wcześniej. Nam chodzi tu raczej o użycie pojęcia aktualności w sensie epistemologicznym. I w takim ujęciu intuicyjne się wydaje, że to co oceniać mamy jako aktualne lub nieaktualne, musiało już być wcześniej jakoś ugruntowane (np. siatka pojęciowa w prawie administracyjnym jest jakoś wcześniej ustalona, zastanawiamy się tylko, czy ona jest nadal adekwatna do obecnej sytuacji polityczno-prawnej)¹⁰. Aktualność odnosi się wtedy nie do rzeczywistości jako takiej, ale do narzędzi jej poznania czy porządkowania, np. do pojęć, sposobów myślenia, paradygmatów filozoficznych, teorii naukowych itp.

Jednakże dwa wyróżnione sposoby rozumienia pojęcia aktualności są komplementarne. Nie powinno się o tych dwóch odmianach myśleć jako o dwóch zupełnie odrębnych koncepcjach i oddzielać ich od siebie. Żeby pojęcia były rzeczywiście „aktualne” w sensie drugim, muszą odnosić się adekwatnie do tego, co „aktualne” w sensie pierwszym. Staje się to widoczne właśnie wtedy, gdy aktualność odniesiemy do pojęć, do terminologii. Pojęcia cały czas ulegają, albo powinny ulegać, fluktuacjom. Można i pewnie trzeba cały czas proponować nowe pojęcia, żeby nadążyć, ale też trzeba zwracać uwagę na pojęcia zastane. Ze względu na to, że pojęcia nie są zastygłą masą, którą można tylko obracać w niezmienionej formie na różne strony. „Aktualność” w tytule opracowania nie może więc dotyczyć tylko tego, co już zastane. Równie słuszne jest tworzenie nowych pojęć, konstruowanie nowych teorii i jednocześnie zadawanie pytania o ich aktualność. Nadajmy więc słowu aktualność **podwójne znaczenie**: stosunek nowego do przeszłości oraz nowy stan i nowość.

Określenie „aktualność” w odniesieniu do pojęć warto też zestawić ze słowem „przydatność”. Słusznie zauważono bowiem zjawisko rozszadania szczupłych ram pojęciowych przez aktywność nowoczesnego pań-

¹⁰ I. Lipowicz, *Dylematy...*, s. 21.

stwa¹¹, które wprowadza doraźnie pojęcia przydatne, często dobierane czysto instrumentalnie i tym samym aktualne. Obydwa słowa są ze sobą sprzężone, choć sama aktualność dotyczy tylko czasu używania pojęcia, a przydatność ma już zabarwienie aksjologiczne. Określenie „przydatne dla realizacji jakiegoś celu” jest aktualne, jeśli cel ten jest aktualny, czyli powinien lub może być właśnie teraz realizowany. Określenie „obecnie aktualne” jest aktualne dlatego, że jest właśnie przydatne dla realizacji celu istniejącego tu i teraz, czyli właśnie celu aktualnego. Chodzi o to, czy dane pojęcie jest potrzebne, wykorzystywane i używane w rozważaniach doktrynalnych i odpowiednio, czy jest potrzebne, wykorzystywane i używane w praktyce działania administracji publicznej i sądów administracyjnych. Ważny jest sam wybór pojęcia i odpowiedź na pytanie, po co go używamy. Ocena tej cechy wymaga pogłębionej znajomości zasadniczej treści pojęcia, jego spójności logicznej, wyrażającej się w zamkniętej i jasnej liście jego atrybutów. Atrybuty te (treści pojęcia) mogą być zróżnicowane, może ich być wiele, a także mogą u interpretatora danego pojęcia wywoływać liczne skojarzenia, wpływające na tę interpretację. Ocena omawianej cechy nakazuje zwrócenie uwagi na istniejące przekształcenia pojęć, na fuzje pojęciowe, a także na bardzo częstą wieloznaczność. Dla oceny jakości pojęć warto jest też zwrócić uwagę na to, czy mieszczą się one w określonym porządku pojęciowym. Wreszcie efekt badania tej jakości jest zależny od elementów subiektywnych: od naszego rozumienia danego pojęcia, od naszego sposobu myślenia o danym pojęciu i, co jest ważne, od naszych nawyków pojęciowych, zwyczajów, tradycji, poglądów, naszej hierarchii wartości albo niestety także z powodu wpływów, pod jakimi pozostajemy lub z naszego konformizmu. Pewne pojęcia mogą być przez nas używane z powodu nawet nieuświadomionych nawyków albo poprzez nawyki tworzone z innych pojęć. Trzeba tu również zwrócić uwagę na istotną kwestię aksjologizacji pojęć, a także ich globalizacji i europeizacji.

6. Zapowiadane wyżej typy pojęć wyróżnię bez pretensji do wyczerpania ich katalogu i bez opierania się o jednolite kryterium podziału, a także o jasną kolejność. Nie chodzi tu bowiem o ich hierarchię lub klasyfikację, ale o uchwycenie ich wielkiej różnorodności w zestawieniu z zagadnieniem aktualności.

A. Nasuwają się najpierw na myśl typy „**standardowe**”, czyli wyodrębnione na znanych i utartych podstawach. Są to: pojęcia **teoretyczne**, służące przede wszystkim do dyskusji naukowej lub do wspomagania i podpowiadania ustawodawcy lub wykonawcy prawa konkretnych kierunków działań. Znajdują się tu pojęcia przyjęte przez doktrynę, pojęcia

¹¹ I. Lipowicz, *Dylematy...*, s. 21.

proponowane przez doktrynę, pojęcia „narzędzia” (uznanie). Mają one charakter abstrakcyjny, a ich zastosowanie w praktyce musi się odbywać przez zabieg myślowy, transponujący je do konkretnej sytuacji. Wskazany typ pojęć obejmuje pojęcia narzucone (np. „utarte” w doktrynie z taką siłą, że nie da się polemizować z ich przydatnością) albo wymyślone (od początku lub w oparciu o wcześniejsze ustalenia naukowe), z pewnością często wartościowsze i znaczące z punktu widzenia swojej aktualności. Aktualność tych pojęć jest trudna do uchwycenia. Dotyczy to zwłaszcza takich pojęć, do których ustawodawca nawiązuje najwyżej pośrednio albo też w ogóle je pomija. Bierze się to stąd, że teoria prawa administracyjnego, jak każda nauka, nie jest jednolita i w jej ramach ścierają się różne koncepcje i poglądy. Nie zawsze też koncepcje teoretyczne biorą pod uwagę potrzeby praktyki i nie zawsze okazują się dla niej przydatne. Pozostają one wtedy w sferze w istocie abstrakcyjnej i akademickiej. Niektóre z pojęć teoretycznych zrobiły jednak w prawie administracyjnym niezwykle karierę, trwają przez dziesięciolecia i co jakiś czas dostarczają nowych i świeżych emocji. Jest tak niewątpliwie z kategorią uznania administracyjnego, które – oczywiście bez powodzenia – usiłuje się czasem wtłoczyć do obowiązującego prawa oraz z szerszą kategorią dyskrejonalności. Podobne znaczenie mają utarte już od dawna określenia, mające status klauzul generalnych, takie jak interes publiczny (również przeżywający bezsensowne próby definiowania ustawowego) oraz dobro wspólne. Ponadczasowe wydaje się pojęcie publicznego prawa podmiotowego. Specjalną wreszcie grupę pojęć teoretycznych stanowią określenia służące nauce do systematyzowania i oceniania pojęć wprowadzanych ustawowo. Mają one, w odróżnieniu od poprzednich, charakter bardziej techniczny i bardziej użyteczny. Można tu wymienić pojęcie regulacji, pojęcie intertemporalności, pojęcie porządku konstytucyjnego, luki prawnej lub pojęcia, których odróżnianie od siebie ma szczególne znaczenie w prawie administracyjnym, jak np. pojęcie kompetencji i zadania.

Standardowa jest również grupa pojęć **normatywnych** wprowadzanych przez ustawodawcę, a także nieraz (zresztą najczęściej nieszczęśliwie) przez niego definiowane. Dadzą się tu wyróżnić: klauzule generalne, pojęcia konstytucyjne, pojęcia unijne, pojęcia ustawowe, pojęcia używane w aktach niższego rzędu. Rozstrzyganie o aktualności tych pojęć wydaje się stosunkowo najłatwiejsze. Nawet bowiem, gdy ustawodawca ich nie definiuje (uważam zresztą, że nie musi tego robić, a nawet nie powinien tego robić na siłę, a wszelka definicja ustawowa „usztynia” dane pojęcie i niewątpliwie wpływa na jego aktualność w każdym znaczeniu), one obowiązują, jeśli obowiązuje akt, który się nimi posługuje. Obowiązuje nas tutaj paremia: *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*. Są one więc aktualne w każdym znaczeniu tego słowa, tylko z tym zastrzeże-

niem, że możemy je interpretować, używając do tego celu różnych metod wykładni. Wykładnia może nas jednak doprowadzić do wniosku, że dane pojęcie jest aktualne tylko w znaczeniu przez nas określonym, czyli także i w tych przypadkach aktualność przestaje zależeć od czynników formalnych. Ustawodawca powinien jednak dbać o jednoznaczność pojęć i nie zostawiać zbyt szerokiego, a nawet żadnego pola dla ich wykładni. Tego rodzaju jasność jest widoczna wobec ustrojowego pojęcia działu administracji publicznej, procesowego pojęcia odwołania administracyjnego, nieważności decyzji, czy w ramach prawa materialnego pojęcia renty planistycznej. Już jednak interpretacji wymagają odpowiednio pojęcia: decentralizacji, zwierzchnictwa, agencji, strategii, prognoz lub planów, decyzji administracyjnej, jej prawomocności lub obiektu budowlanego, czy linii zabudowy. Są to oczywiście pojęcia aktualne, ale właśnie ich aktualność w konkretnej sytuacji zależy już od działań interpretatora.

B. Również w pewnym sensie standardowo daje się wyróżnić tryptyk pojęć, wynikający z podziału prawa administracyjnego. Należą tu pojęcia **ustrojowe**, wskazujące wprost na specyfikę prawa administracyjnego, zawierającego w sobie segment prawa ustrojowego. Są to m.in. pojęcia określające strukturę administracji publicznej – bądź od strony teoretycznej (układ), bądź od strony normatywnej (dział). Należą tu pojęcia **materialne**, określające przede wszystkim stany faktyczne, w jakich normy prawa administracyjnego znajdują swoje zastosowanie (budynek, nieruchomości, ciek wodny, inwestycja, grunt rolny, pełnoletność, obszar oddziaływania, dochód, zagrożenie życia, student, ład przestrzenny, ubezpieczenie zdrowotne, działalność gospodarcza, naruszenie stosunków wodnych, wielodzietność, pas drogowy, częstotliwość, zabytek), i wreszcie pojęcia **procesowe**, określające przede wszystkim sposób działania administracji publicznej i określające jej czynności (strona, odwołanie, umorzenie postępowania, skarga, data doręczenia, wezwanie, podanie, termin zawity, rozprawa, ponaglenie). Wskazany tu podział prawa administracyjnego, niewątpliwie – jeśli można tak powiedzieć – bardzo standardowy i popularny, nie jest jednak ani jasny, ani ostry. W taki sposób mogą być bowiem dzielone same pojedyncze normy, a na pewno nie akty prawne zawierające te normy, nazywane często mylnie „ustawami ustrojowymi” lub „materialnymi” czy „procesowymi” tylko dlatego, że w ich zawartości przeważają normy danego rodzaju. W zakresie omawianej tu tematyki nieostrość ta ma jeszcze inny wymiar. Otóż niektóre pojęcia, tak samo brzmiące, mogą oznaczać zupełnie coś innego w zależności od tego, czy mówimy o nich w sensie ustrojowym, czy też w sensie materialnym lub procesowym. Bardzo dobrym przykładem takiego pojęcia jest „kontrola”¹². Słowo to może

¹² Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 7 i n.

oznaczając „swego rodzaju system organizacyjny”, może też być traktowane jako „funkcja” określonych organów¹³ (sens materialny). Wreszcie w ujęciu procesowym można mówić o kontroli jako o postępowaniu kontrolnym. Podobnie zresztą interpretuje się w literaturze samo pojęcie administracji publicznej, oznaczające coś innego w znaczeniu przedmiotowym (materialnym, funkcjonalnym), a mające inny desygnat w znaczeniu podmiotowym (ustrojowym)¹⁴.

Poza wymienionymi wyżej typami, które mogą być nazwane standardowymi lub podstawowymi, warto wskazać na kolejne typy pojęć: bardzo różnorodne treściowo i różnorodne z punktu widzenia obserwowanej tu aktualności.

C. Pojęcia **mieszane**. Używając tego określenia, działam wbrew swojej opinii, że wszelkie koncepcje mieszane nie są użyteczne w nauce prawa i najczęściej służą albo zamazaniu wprowadzanego podziału, albo pewnej ucieczce od obowiązku pokazania jasnej cezury. Tutaj jednak chcę zwrócić uwagę na kategorię o tyle mieszaną, że przy jej analizie widoczne jest sprzężenie zwrotne między doktryną i ustawodawstwem, co powoduje, że aktualność takiego pojęcia może być określana jako podwójna. Przykładem jest pojęcie rażącego naruszenia prawa, wprowadzonego w przepisach ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. Jest to oczywiście pojęcie ustawowe, używane w aktualnym orzecznictwie administracyjnym i sądowym, ale z drugiej strony doktryna nadaje mu „swoją” aktualność, bazując zresztą często na analizie właśnie tego orzecznictwa. Orzecznictwo wykorzystuje więc tutaj zdanie doktryny, a jednocześnie ma miejsce zjawisko odwrotne.

D. Pojęcia wynikające z **praktyki działania administracji publicznej**. Organy administracji publicznej w praktyce swojego działania nie formułują oczywiście pojęć, tylko pojęcia te stosują, same odnosząc się do ich aktualności. Jednak poprzez praktykę administracyjną mogą powstać określenia nazywające taką właśnie, często aktualną praktykę (z najbardziej aktualnych: polityka zdrowotna, lockdown, strefa czerwona, wypłaszczenie bilansu zachorowań, fala pandemii, dostępność respiratorów).

E. Pojęcia wynikające z **orzecznictwa sądowego**. Odmienne od sytuacji w administracji publicznej, sądy administracyjne kształtują nieraz same nowe pojęcia poprzez swoje orzecznictwo, czyniąc to np. w ramach

¹³ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 7.

¹⁴ M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego* „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1964/19, s. 7 i n. – ostatnio w języku angielskim: *On the Definitions of Administrative Law*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2019/10, s. 335 i n.

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

prawa sędziowskiego. I tutaj jednak mogą w oparciu o orzecznictwo powstawać nazwy określające cechy tego orzecznictwa, które stają się w tym orzecznictwie aktualne, a nawet wiążące (linia orzecznicza).

F. Pojęcia **aksjologiczne**, czyli nazwy wartości. Każda norma prawna i cały system prawa ma swoje uzasadnienie i swoją stronę aksjologiczną. Jest ona oczywiście brana pod uwagę i powinna być znana w momencie formułowania normy, ale również w momencie jej stosowania wartości, jakie jej przyświecają, mają wielkie znaczenie. Z punktu widzenia omawianej tu aktualności pojęć trzeba zatem mówić o aktualności wartości tak lub inaczej nazywanych przez ustawodawcę lub przez praktykę. Same wartości, a więc i pojęcia je określające, mogą być również klasyfikowane. Zawsze aktualne, i to aktualne z każdego punktu widzenia, są wartości ogólnoludzkie, podstawowe, takie jak godność człowieka, prawda, sprawiedliwość lub bezpieczeństwo, przy czym praktyka pokazuje, że inne ulegają mutacjom w zależności od światopoglądu interpretatora. W demokratycznym państwie prawnym zawsze aktualne są pojęcia określające wartości właściwe takiemu państwu, pokrywające się w znacznej części z pojęciami oznaczającymi wartości podstawowe, zwłaszcza z dobrem i z godnością człowieka. Jednak w państwie autorytarnym i we wszystkich odmianach dyktatury system wartości bywa zupełnie inny i wtedy treść pojęć określających wartości jest inna dla sprawujących władzę, a inna dla znacznej części społeczeństwa, często inna w sposób diametralny. Dane pojęcie jest aktualne, ale dla jednych może być zafałszowane, a dla innych prawdziwe.

G. Pojęcia – **katalogi**. Są to pojęcia ustawowe różniące się od innych tym, że obejmują one swoją treścią całe kompleksy desygnatów (instytucji, przedmiotów, zagadnień), wobec których ustawodawca wymaga jednakowego, jednego działania w przypadku stosowania prawa materialnego. Ich aktualność jest oczywista, gdy one obowiązują, jednak poszczególne segmenty tych zbiorów, wchodzące do danego katalogu, mogą być aktualne inaczej niż całość. Co więcej, niektóre z nich mogą przestać być aktualne bez szkody dla aktualności całego kompleksu. Przykładem takiego „katalogowego” pojęcia są „wymagania ochrony środowiska”.

H. Pojęcia **interpretacyjne**, których istota dotyczy sytuacji, w jakich doktryna lub orzecznictwo interpretują pojęcia ustawowe albo ustawodawca wykorzystuje pojęcia doktrynalne. Możemy tu mówić o pewnej pośredniości pojęć, gdyż konkretna treść pojęcia zależy od jej ustalenia przez wskazany podmiot. Ustawodawca wprowadza takie pojęcie po to, żeby wyposażyć stosującego prawo w pewien luz co do określenia jego treści albo też nie czyni tego w tym właśnie celu, ale formułując normę i tak poddaje ją wykładni. Tak np. pojęcie ładu przestrzennego zależy od każdorazowej interpretacji w danym stanie faktycznym, determinu-

jącym zachowanie organu planistycznego. Nieco inaczej jest z pojęciem obszaru analizowanego. Tutaj to określenie jest również każdorazowo interpretowane w danym stanie faktycznym, jednak powinno ono tu być w ostatnim etapie precyzyjnie, ściśle określone. W tych przykładach, zwłaszcza przy pojęciach z zakresu prawa materialnego, mamy niemal zawsze do czynienia z koniecznością interpretacji (wykładni) dostosowującej przyjmowane znaczenie pojęcia do konkretnego stanu faktycznego.

Widoczne jest, że stosowanie materialnego prawa administracyjnego polega w znacznej mierze właśnie na interpretacji pojęć. Przyglądając się pojęciom „interpretacyjnym”, można zauważyć, że ich aktualność występuje w dwóch znaczeniach: pierwszym, polegającym na tym, że dany podmiot interpretuje dane pojęcie właśnie dlatego, że uważa je za aktualne, i drugim, polegającym na tym, że dany podmiot interpretuje pojęcie zawsze w zgodzie z aktualnym stanem faktycznym, gdyż dla oceny tego stanu pojęcie to właśnie mu służy. Stan faktyczny sprawy, w jakiej stosuje się dane pojęcie, determinuje jego aktualność – oczywiście tylko pojęcia tego rodzaju, który jest przydatny w sprawie i dla niej istnieje. Aktualność pojęcia jest wtedy dobierana do stanu faktycznego. Wydaje się, że podobny mechanizm dotyczy zestawienia danego pojęcia z konkretnym stanem prawnym, gdyż istniejące i używane pojęcie może być uniwersalne i nie dotyczyć danego stanu prawnego. W tych sytuacjach ujawnia się specjalna kategoria pojęć będących w użyciu w sprawach administracyjnych.

Do pojęć interpretacyjnych trzeba zaliczyć pojęcia wieloznaczne, wobec których wykładnia ma specjalne znaczenie. Wobec nich otwiera się cała teoria pojęć nieostrych, która rozwinęła się w kontekście rozważań o uznaniu administracyjnym. Jest tutaj pole zarówno dla doktryny, jak i dla orzecznictwa sądowego i praktyki administracyjnej. Interpretacja pojęcia wieloznacznego (zwykle również na potrzeby danego stanu faktycznego lub prawnego) ustala jego bieżącą aktualność, tę aktualność drugiej z wyodrębnionych wyżej kategorii. Do typu pojęć wieloznacznych należą także te, które zostały wprowadzone przez ustawodawcę nie poprzez określenia nieostre, ale przez nieudolność ich jasnego określenia w stosunku do terminów zbliżonych. Oczywiście wprowadzenie przez prawo nowego, odrębnego pojęcia musi oznaczać, że ustawodawca chce je właśnie treściowo odróżnić od innych, ale sobie z tym nie radzi i wtedy stajemy przed dylematem rzeczywistej aktualności danego określenia. Tak właśnie jest z określeniem: zwierzchnictwo w odniesieniu do kompetencji wojewody (starosty) wobec administracji zespolonej. Ustawa nie tylko nie określa, co ono oznacza, ale odwrotnie: przez stwierdzenie, że wojewoda, sprawując owo zwierzchnictwo, „kieruje” danym organem, wprowadza zamęt terminologiczny. Czy zatem użyty tu czasownikowo termin „kierownictwo” jest rzeczywiście aktualny?

I. Pojęcia **obmyślane współcześnie**. Mają one znaczenie dla posuwania się naprzód nauki prawa administracyjnego. Należy tu utarte już pojęcie legalności celu (można także proponować pojęcie legalności aksjologicznej), a także dwa inne, bardzo ważne pojęcia, które można traktować jako kluczowe dla naszej dyscypliny. Pierwszym z nich jest „**myślenie administracyjne**”¹⁶. Ogarnia ono i ujmuje samą istotę naszej dyscypliny różniącej się od innych właśnie sposobem, metodą i sensem rozumowania. Pokazuje, że urzędnik administracyjny, sędzia administracyjny, a także naukowiec zajmujący się prawem administracyjnym odbywa specyficzny, jedyny w swoim rodzaju proces myślowy, odrębny od osoby zajmującej się innymi dyscyplinami prawniczymi. Sądzę, że pojęcie to i jego istota powinny się przebić do świadomości tych prawników, którzy w swojej działalności i teoretycznej, i praktycznej, odbywanej w obrębie prawa administracyjnego, próbują czerpać wzory z innych dyscyplin czy też są przyzwyczajeni do takiego odwzorowywania norm lub instytucji prawnych. Drugim tego rodzaju bardzo wartościowym pojęciem jest słowo „**graniczność**”¹⁷, wprowadzone w kontekście rozważań o pograniczu prawa administracyjnego. Obejmuje ono cały obszar tego pogranicza, zaznaczając, że obszar ten, bardzo istotny dla całości prawa administracyjnego, charakteryzuje się pewną specjalną, sumaryczną cechą, jaką jest właśnie graniczność. Graniczność w tym ujęciu to jednak nie tylko problem granic, nie tylko zagadnienie rozmiaru obszaru pogranicza. Pojęcie to wskazuje trafnie na głęboki i ważny sens istnienia regulacji pośrednich, buforowych lub hybrydowych, a więc określa cechę (aksjomat) prawa administracyjnego, znajdującego się na skrzyżowaniu wielu dróg. Graniczność dotyczy więc całego prawa administracyjnego i w świeży sposób charakteryzuje jego istotę.

J. Pojęcia **kłopotliwe**. Ta nazwa obejmuje pojęcia doktrynalne, które mają kłopot z „przebicciem się” do sfery często używanej ze względu na wątpliwości co do ich treści, gdy autorytet ich autora i szacunek dla niego nie pozwala na ich całkowite odrzucenie (ze względu na tenże szacunek nie powołuję tu przykładów – każdy z Czytelników sobie je dopowie). Należą tu także terminy ustawowe, które są niejasne, których treść musi być w prawie ustalona, a dla jej ustalenia nie wystarcza zwykła wykładnia. Do tej grupy należy zestaw pojęć mających różne znaczenia, które jednak są często ze sobą utożsamiane lub mylone i przez doktrynę, i przez

¹⁶ W. Jakimowicz, *O „myśleniu administracyjnym”* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 143 i n.

¹⁷ Pojęcie to jako cenną perspektywę badawczą dla prawa administracyjnego wprowadza D. Dąbek, *Pogranicze administracyjno-karne* [w:] *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 245 i n.

praktykę. Orzecznictwo sądowe bardzo pomaga w ich uporządkowaniu, powodując, że właśnie aktualnie kłopoty ich dotyczące mamy już chyba za sobą. Mam tu na uwadze swoiste połączenie takich pojęć, jak: milczenie administracji (przekształcone ustawowo w przymiotnik: „milczące” załatwienie sprawy, równoznaczne z wydaniem aktu administracyjnego), bezczynność administracji (w postępowaniu jurysdykcyjnym trafnie sprowadzona do kwestii terminów załatwienia sprawy administracyjnej – w ten sposób, jakkolwiek pośrednio, ustawodawca ustalił sens tego określenia) i stosunkowo nowa nazwa przewlekłości postępowania, mająca treść czysto procesową. Nie ma tu miejsca na rozwijanie tego wątku, tym bardziej że spory, jakie jego dotyczyły, mają już raczej wartość historyczną. Jednak właśnie te spory nie dotyczyły niczego innego, jak właśnie aktualności wymienionych nazw.

K. Pojęcia **nadużycia**. Zaliczam tu pojęcia, które zostały wprowadzone przez ustawodawcę wbrew tradycyjnemu i utartemu ich znaczeniu albo są obecnie używane (aktualne tu i teraz) wbrew przyjętemu znaczeniu wynikającemu z ustawodawstwa. Swoiste nadużycie widzę tu w posługiwaniu się pojęciem mającym od lat inne znaczenie. Do pierwszej grupy można zakwalifikować pojęcie umowy koncesji, które jest oczywiście normatywnie aktualne i musimy je za takie uważać, ale wprost zaprzecza uznaniu w prawie administracyjnym od dziesięcioleci terminowi „koncesja”, co burzy teoretyczne ustalenia dotyczące aktu administracyjnego i form działania administracji. Do drugiej grupy należy również znane od lat prawa administracyjnego pojęcie wytycznych, nazywanych dzisiaj nawet dowolnie „rekomendacjami” lub „restrykcjami”. Takie znaczenie zostało nadane „wytycznym” przez praktykę działania organów czyniących wysiłki w kierunku opanowania pandemii. Wytyczne, a zwłaszcza rekomendacje czy zalecenia, stały się teraz aktualne nie jako akty wewnętrzne, ale wprost jako akty władcze, zewnętrzne, co jest niezgodne nie tylko z ustalonym w doktrynie podziałem form działania administracji, ale przede wszystkim z konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa. Należy to zauważyć, nawet jeśli się pominie niejasność, wewnętrzną sprzeczność tych „wytycznych”, a także ich kompletnie nieudolne przygotowywanie i ogłaszanie. Natomiast z punktu widzenia interesującej nas aktualności są to pojęcia nad wyraz aktualne.

L. Pojęcia **szkodliwe**. Nieudolny i tendencyjny ustawodawca, który potrafi łamać reguły legislacji administracyjnej, instrumentalizując prawo dla celów politycznych lub gospodarczych, wprowadza również nowe pojęcia albo wymusza od adresatów tych norm nazwanie niektórych instytucji. Nazwy te potem żyją własnym życiem, ale nie mają nic wspólnego z prawidłowym słownictwem prawnoadministracyjnym. Do pierwszej z wymienionych grup należą niewątpliwie aktualne ostatnio określenia:

„tarcza” lub „pakiet”, a do grupy drugiej – utarte już, ale konstytucyjnie zupełnie wadliwe określenie „specustawa”, kryjące w sobie czysty instrumentalizm powodujący naruszanie praw obywatelskich. Przywykliśmy już jednak do tej nazwy i powoli przestajemy się sprzeciwiać zjawisku specustaw. Notabene widoczne jest tutaj właśnie niebezpieczeństwo przyzwyczajania się do szkodliwych rozwiązań, a także zdarzeń i tym samym do utraty ich aktualności poprzez zabiegi nazywane w publicystyce „przykrywaniem” jednych przez drugie.

7. Rozsądny krytyk powyższych uwag na pewno zauważy i zarzuci mi pewną niekonsekwencję. Może on bowiem z wielką dozą racji powiedzieć, że wymieniając te wszystkie przykłady, w znacznej części nie mówię o pojęciach, tylko o takich lub innych, samych instytucjach prawa administracyjnego, a nawet o zjawiskach występujących w tym prawie. Jest to prawda. Uważam jednak, że nie powoduje to odejścia od tematu aktualności pojęć. Każda instytucja musi być bowiem nazwana i mówiąc o jej nazwie, obracamy się właśnie i w sferze pojęć, i w sferze ich aktualności. Nie musimy tu wchodzić w głębszą sferę merytoryczną i oceniać jakości samych instytucji, które z różnych punktów widzenia mogą być osobno dyskutowane.

Prof. dr hab. Jan Zimmermann – Uniwersytet Jagielloński; ORCID: 0000-0003-0268-1746

NIEUSTANNIE AKTUALNE ZAGADNIENIA PRAWNE DOTYCZĄCE „WYKONAWCÓW” ZADAŃ Z ZAKRESU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ SZCZEBŁA CENTRALNEGO

Tomasz Bąkowski

Bez większego ryzyka można postawić tezę, że wraz z uruchomieniem procesu przemian ustrojowych na przełomie lat 80. i 90. XX w., publikacje z zakresu administracyjnego prawa ustrojowego, będące pokłosiem prowadzonych badań, obrazują jeśli nie dominację, to wyraźną przewagę naukowych zainteresowań organizacją i funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego czy też szerzej – problemami decentralizacji administracji oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne w ramach szeroko rozumianej prywatyzacji administracji publicznej nad badaniami zagadnień ustrojowych administracji rządowej, w tym także rządowego szczebla centralnego. Powody takiego stanu rzeczy wydają się zrozumiałe i nie wymagają chyba głębszego uzasadnienia. Reformy samorządowe oraz „otwarcie” się władzy na współpracę z drugim i trzecim sektorem działalności społeczno-gospodarczej w zakresie wykonywania zadań publicznych wymagały intelektualnego wsparcia i teoretycznej refleksji, stając się równocześnie i nadal pozostając atrakcyjnym badawczo przedmiotem naukowych dociekań i odkryć. Nie można więc specjalnie dziwić się, że w związku z powyższym badania materii prawnoustrojowej dotyczącej administracji rządowej, zwłaszcza w wymiarze ilościowym, były i są prowadzone w cieniu realizacji naukowych projektów dotyczących problemów decentracji i prywatyzacji administracji oraz studiów nad samorządem terytorialnym. Nie oznacza to jednak, że ostatnie 30 lat cechowało się absolutnym brakiem zainteresowania środowiska administratywistów organizacją i działaniem administracji rządowej, w tym administracji szczebla centralnego. Warto przypomnieć, że w dobie dwóch wielkich reform samorządowych w latach 1990 i 1998 oraz towarzyszących im korekt i regulacji pilotażowych były również podejmowane i przeprowadzane organizacyjne zmiany prawnych regulacji naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Zostały one ujęte w odniesieniu do pierwszej z wymienionych grup przede wszystkim w Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej z 2.04.1997 r.¹, a także w uchwalonej 8.08.1996 r. i wielokrotnie nowelizowanej ustawie o Radzie Ministrów² oraz równie często modyfikowanej ustawie z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej³. Z kolei zasługujące na odnotowanie prawne regulacje obejmujące reorganizację centralnych organów administracji rządowej *in corpore* zostały zawarte w ustawach: z 8.08.1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej⁴ oraz z 1.03.2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw⁵.

Zmiany te, tak jak w przypadku regulacji samorządowych, z jednej strony były w pewnym zakresie wspierane dorobkiem doktryny, z drugiej zaś stały się przedmiotem badań i ocen z pozycji nauki administracyjnego prawa ustrojowego⁶.

Szczególnie istotną pozycją poświęconą węzłowym problemom centralnych organów administracji rządowej z perspektywy teoretycznej refleksji, a równocześnie ze względu na liczbę i wagę przedstawionych w niej rozwiązań gotowych do wdrożenia w praktyce jest rozprawa Profesora Jacka Jagielskiego przygotowana na początku transformacji ustrojowej⁷. Stanowi ona bowiem po części swoisty bilans otwarcia, ocenę „kondycji” i zdolności do dostosowania się ówczesnej struktury i funkcjonalności aparatu administracyjnego szczebla centralnego do zmieniającego się otoczenia politycznego, społecznego, gospodarczego, a co za tym idzie – także instytucjonalnego, po części zaś dziełem o cechach niemal profetycznych, albowiem w różnych miejscach trafnie kreślącym przyszłe losy podmiotów ulokowanych pomiędzy naczelnymi i terenowymi organami administracji rządowej.

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

² Dz.U. z 2021 r. poz. 178.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 497 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 25, poz. 253 ze zm.

⁶ Zob. m.in. M. Stefaniuk, *Centralne organy administracji rządowej po reformie ustrojowej państwa (wybrane zagadnienia prawnoustrojowe)* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 421–444; E. Ura, *Centralne organy administracji rządowej w okresie przemian ustrojowych państwa* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 477–493.

⁷ J. Jagielski, *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, Warszawa 1991.

Z lektury przywołanej pracy oraz analizy regulacji prawnych ostatniego 30-lecia widać wyraźnie mechanizmy oddziałujące na prawno-organizacyjną pozycję aparatu administracji szczebla centralnego. Wspomniane przeobrażenia o charakterze fundamentalnym dla niemal wszystkich obszarów funkcjonowania ówczesnego państwa i społeczeństwa znalazły natychmiastowe odbicie w przedmiocie i formach działania centralnych organów administracji rządowej, w stopniu zależności i charakteru powiązań tych organów z innymi organami administracji czy też szerzej władzy państwowej, a w niektórych przypadkach ich uwolnienia od więzi ze strukturą administracji rządowej. Dokonującym się w tym czasie przeobrażeniom towarzyszyła likwidacja charakterystycznych dla poprzedniego ustroju organów i instytucji, w tym także centralnych organów administracji rządowej. Sztandarowym tego przykładem było zniesienie podlegającego Radzie Ministrów Głównego Urzędu Kontroli Publikacji i Widowisk⁸ (działającego jako centralny organ w sprawach kontroli publikacji i widowisk⁹). Zabiegi te szły w parze z kreacją nowych centralnych organów administracji rządowej, powoływanych do realizacji zadań adekwatnych do nowo tworzonego ładu. Tu przykładowo można wskazać Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych jako centralny organ w sprawach zamówień publicznych, utworzony ustawą z 10.06.1994 r. o zamówieniach publicznych¹⁰ i podległego wówczas Prezesowi Rady Ministrów. Należy też zauważyć, że również przemiany społeczne, gospodarcze czy cywilizacyjne o mniej gwałtownym natężeniu, czy wręcz mające charakter ewolucyjny, znajdują swoje odzwierciedlenie w reorganizacji administracji centralnej.

Ta swoista korelacja wynika z tego, że przemiany w wyżej wskazanych płaszczyznach życia generują określone potrzeby zbiorowe, przybierające skonkretyzowaną w stopniu dostatecznym postać zadań publicznych, których charakter oraz przestrzenny zasięg uzasadniają powierzenie ich wykonywania podmiotom ulokowanym na szczeblu centralnym w hierarchicznej strukturze administracji rządowej. Przykładem takiego podmiotu w omawianym kontekście może być Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej¹¹, następca Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty¹².

⁸ Zob. art. 2 i 3 ustawy z 11.04.1990 r. o uchyleniu ustawy o kontroli publikacji i widowisk, zniesieniu organów tej kontroli oraz o zmianie ustawy – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 29, poz. 173).

⁹ Zob. art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z 31.07.1981 r. o kontroli publikacji i widowisk (Dz.U. Nr 20, poz. 99 ze zm.).

¹⁰ Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm.

¹¹ Zob. art. 190 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2021 r. poz. 576 ze zm.).

¹² Zob. ustawa z 21.07.2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.).

Znaczna liczba centralnych organów administracji rządowej, ich przedmiotowo-kompetencyjna oraz organizacyjna różnorodność, podlegająca częstym zmianom, wymuszają sprowadzenie dyskusji nad tą częścią administracji publicznej na dość duży stopień ogólności¹³. Pomimo tych realnych trudności w nauce prawa administracyjnego zostały wypracowane propozycje z jednej strony wewnętrznego pogrupowania centralnych organów administracji rządowej z uwagi na zachodzące pomiędzy tymi organami istotne podobieństwa i odmienności, z drugiej zaś strony – ustalenia choćby minimalnego zbioru wspólnych cech charakteryzujących wszystkie te organy, a co za tym idzie – będących racją uzasadniającą wydzielenie ich jako jednej z kategorii składowych systemu podmiotów administrujących.

Gdy chodzi o wewnętrzny podział omawianych organów, to biorąc pod uwagę kryterium ich podporządkowania, wyróżnia się centralne organy administracji rządowej podległe Prezesowi Rady Ministrów albo Radzie Ministrów bądź też wpisane w strukturę działów administracji rządowej, co w tym ostatnim przypadku wiąże się z podległością wobec ministra zawiadującego danym działem, z którym organ centralny jest związany¹⁴. J. Zimmermann wyróżnia dodatkowo grupę niezależnych organów regulacyjnych, zastrzegając jednak, że w obecnym krajowym porządku prawnoustrojowym organy te nie mają (jeszcze) całkowitej niezależności z uwagi na zbyt powolne – zdaniem przywołanego autora – dostosowywanie się polskiego prawa „do obowiązujących w tym zakresie europejskich standardów”¹⁵.

Uwzględniając powyższe zastrzeżenie, należałoby jednak uznać za zasadne wydzielenie grupy organów regulacyjnych, tyle że w ich obecnym prawnym położeniu uznanie ich za szczególną kategorię centralnych organów administracji rządowej nie będzie uzasadnione podziałem dokonywanym według kryterium podporządkowania czy też niezależności względem naczelnich organów administracji rządowej, ale przedmiotowym zakresem działania i sposobem realizacji powierzonych im zadań. Z tego punktu widzenia można wyróżnić za Dostojnym Jubilatem centralne organy administracji rządowej:

¹³ Por. J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 303.

¹⁴ Por. m.in.: R. Michalska-Badziak, *Ustrój administracji państwowej. Organy centralne* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 350–351; P. Ruczkowski, *Ogólna charakterystyka organów centralnych (urzędów centralnych)* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 304–305.

¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 237.

- 1) reprezentujące swego rodzaju służby państwowe (takie jak Prezes Głównego Urzędu Statystycznego czy Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych),
- 2) wykonujące zadania z zakresu szeroko rozumianej policji administracyjnej oraz
- 3) realizujące funkcje reglamentacyjne¹⁶.

Ten podstawowy katalog należałoby uzupełnić o grupy organów wykonujących zadania „o charakterze programistyczno-analitycznym czy też odzwierciedlających organizatorski i wspomagający (a nie reglamentacyjno-policyjny) udział administracji państwowej w kierowaniu określonymi dziedzinami”¹⁷ oraz organy „do specjalnych poruczeń”, których zadaniem jest rozwiązywanie bieżących problemów, ale traktowanych w danym czasie i w danych warunkach jako szczególnie istotne¹⁸.

Obrany kierunek transformacji, generując nieznane w poprzednim ustroju zbiorowe potrzeby uczestników obrotu społeczno-gospodarczego, stał się równocześnie przyczyną sprawczą tworzenia nowych organów administrujących posiadających wyżej wymienione cechy. Właśnie z uwagi na specyfikę powierzanych im zadań oraz sposoby i formy ich wykonywania organy te oddalały się w płaszczyźnie organizacyjno-kompetencyjnej od centralnych organów administracji rządowej. Zjawisko to i problemy mu towarzyszące zostały dostrzeżone i poddane naukowej refleksji również i w tym przypadku przy czynnym udziale Profesora Jacka Jagielskiego. Z uwagi na szereg odmienności, jakimi podmioty te charakteryzowały i charakteryzują się nadal, nadano im miano „nietypowych podmiotów administrujących”¹⁹. Do nich należy zaliczyć m.in. Komisję Nadzoru Finansowego, której zadania i sposób ich wykonywania predestynują ją do kategorii klasycznych organów administracji publicznej wyposażonych w kompetencje do stosowania norm prawa materialnego, ale która od strony organizacyjnej jest organem państwowej osoby prawnej²⁰.

¹⁶ Por. J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 309.

¹⁷ J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 309.

¹⁸ J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 309.

¹⁹ Zob. J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203–222.

²⁰ Więcej na temat tego organu zob. S. Peszkowski, D.K. Nowicki, *Status ustrojowy i procesowy Komisji Nadzoru Finansowego jako organu państwowej osoby prawnej* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa–Łódź 2020, s. 553–576.

We współczesnej literaturze przedmiotu można też spotkać się ze swego rodzaju mieszaną typologią centralnych organów administracji rządowej, patrząc z perspektywy wykorzystywania różnych kryteriów służących wydzieleniu poszczególnych grup tych organów. Zgodnie z takim właśnie podejściem organy te są dzielone na resortowe i poza-resortowe, monokratyczne i kolegialne oraz na liczną, lecz niejednorodną kategorię inspekcji, do których funkcjonalnie zbliżają się instytucje dozorów i nadzorów specjalistycznych²¹. Należy odnotować, że ta swoistość prawnoustrojowej pozycji inspekcji została już wcześniej uchwycona i poddana wnikliwej analizie w przywoływanym już dziele Dostojnego Jubilata²².

Podjmując zaś próbę wskazania cech wspólnych wszystkich centralnych organów administracji rządowej, które uzasadniałyby wyodrębnienie ich jako względnie spójnej grupy wchodzącej w skład systemu administracji publicznej, należałoby w tym względzie wymienić przede wszystkim usytuowanie w strukturze systemu administracji publicznej na poziomie bezpośrednio niższym od naczelných organów administracji rządowej oraz pozostawanie z tymi organami w stosunku nadzoru, jak również „wykonawczy” charakter powierzanych im zadań²³. Ponadto wszystkie centralne organy administracji rządowej są tworzone w drodze ustawy i mają własne przyznawane im ustawowo kompetencje. Ich wspólną cechą jest także to, że nie są umocowane do stanowienia prawa o mocy powszechnie obowiązującej²⁴. Dodatkowo z uwagi na „wykonawczy” i wyspecjalizowany charakter zadań powierzanych centralnym organom administracji rządowej wśród ustawowych warunków stawianych osobom kandydującym do objęcia stanowiska kierownika urzędu centralnego znajdują się zawsze odpowiednio sprofilowane wykształcenie i wiedza z zakresu spraw należących do właściwości rzeczowej danego organu.

Ten dość skromny zbiór cech wspólnie przynależnych centralnym organom administracji rządowej jest w opinii reprezentantów doktryny prawa administracyjnego wynikiem niespójnej i chaotycznej regulacji prawnej w tym zakresie, charakteryzującej się zagmatwaną terminologią²⁵, niejednorodną pod względem nazwy, struktury organizacyjnej oraz

²¹ Zob. M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, M. Cherka (i in.), *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 279–280.

²² Zob. J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 293–302.

²³ J. Jagielski, *Administracja centralna* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 230–233.

²⁴ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 236.

²⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 236.

pełnionych funkcji²⁶. Sposobem na zaradzenie tej nieuporządkowanej legislacji mogłoby być ujęcie w ustawie zasadniczej choćby wyłącznie rudymenarnych uregulowań normujących organizację i funkcjonowanie centralnych organów administracji rządowej. W związku z tym należy przypomnieć, że postulaty idące w tym kierunku były zgłaszane w czasie dyskusji i prowadzonych prac nad projektem Konstytucji RP, w tym również przez Dostojnego Jubilata, który na początku lat 90., dostrzegając powyższy problem, pisał, że „w nurcie przeobrażeń ustrojowych, obejmujących oczywiście również aparat administracyjny, problematyka, o której mowa [chodzi o problematykę urzędów centralnych – dop. T.B.] może i powinna znaleźć swoje miejsce. Od strony normatywnej miejsce to stanowi przygotowywana nowa Konstytucja, od której można oczekiwać, iż stworzy ona pełne (i o treściach jurydycznych) podstawy organizacji i działania systemu administracji. Kształtując system administracji, projektowana Konstytucja winna więc w zakresie centralnego szczebla tego systemu rozstrzygać nie tylko – jak dotychczas – o organach naczelnym, lecz powinna odnieść się także do ogniwa, które tworzą urzędy centralne”²⁷. Autor przywołanych słów wyjaśnia i uzasadnia powyższy postulat, wskazując na dotychczasowy brak poddania tej kategorii administracji rządowej wspólnym ogólnym zasadom. Rozwijając zaś tezę o konieczności objęcia centralnych organów administracji rządowej regulacją konstytucyjną, wskazuje dalej, że „obecny stan rzeczy, gdy chodzi o urzędy centralne jako składnik aparatu administracyjnego jest niewystarczający i wymaga dalszych rozstrzygnięć. Ich dokonanie powinno stać się właśnie zadaniem ustawodawcy konstytucyjnego. Winien on zadbać o to, aby w nowej ustawie zasadniczej przesądzone zostały podstawowe kontury położenia prawnego urzędów centralnych wraz z określeniem miejsca tej kategorii organów w całym ukształtowanym na nowo systemie administracji. Nie trzeba szerzej dodawać, że konstytucjonalizacja urzędów centralnych, niezależnie od merytorycznych rozwiązań stworzyłaby im trwalsze formalno-prawne podstawy i spetryfikowała tym samym ich udział w strukturze aparatu administracyjnego”²⁸.

Z perspektywy doświadczeń ostatnich trzech dekad nie sposób polemizować z przedstawionym stanowiskiem. Wypada jedynie żałować, że tak sformułowany i uzasadniony postulat nie został uwzględniony. Niezależnie jednak od osiągniętego efektu, a raczej jego braku, należy uznać, że propozycja przedstawiona przez Profesora Jacka Jagielskie-

²⁶ J. Jagielski, *Administracja...*, s. 230.

²⁷ J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 306.

²⁸ J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 307.

go jest na pewno godna zapamiętania i ewentualnego wykorzystania w przyszłości. Z tego też powodu uważam za w pełni usprawiedliwione i uzasadnione posłużenie się obszernymi cytataми w celu przedstawienia w oryginale słów Autora, zwłaszcza że dostęp do przywoływanego dzieła wydanego 30 lat temu w niewielkim nakładzie może być utrudniony.

Jak Dostojny Jubilat w swojej rozprawie, tak również i inni przedstawiciele doktryny w późniejszych publikacjach²⁹ zastanawiali się nad przyszłością centralnych organów administracji rządowej. Weryfikacja prognoz formułowanych przez tego pierwszego w znacznym stopniu potwierdza ich trafność i znajduje odzwierciedlenie w obowiązującym porządku prawnym. I tak, jak już wcześniej sygnalizowano, Profesor Jacek Jagielski, badając prawną pozycję urzędów centralnych, wyraźnie eksponował specyfikę inspekcji jako instytucjonalnych form kontroli, nie tracąc przy tym z pola widzenia ich wielofunkcyjnego charakteru, oraz wskazywał na ich rosnące znaczenie³⁰. Aktualna pozycja prawna inspekcji potwierdza sformułowane przed 30 laty przewidywania. Tak samo trafna okazała się diagnoza dotycząca znacznej grupy inspekcji, które „z racji funkcji i roli oscylują ku pozycji urzędów centralnych”³¹. Obecnie dominująca liczba inspekcji, a ściślej podmiotów kierujących inspekcjami – używając obecnej ustawowej terminologii, posiada formalny status centralnych organów administracji rządowej, co wynika wprost z erygujących te organy przepisów prawa.

Warto wreszcie odnieść się do aktualnego stopnia zainteresowania polskiej nauki prawa administracyjnego tematyką podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej szczebla centralnego. Otóż w tej perspektywie, uwzględniając fakt, że – jak już wspomniano na wstępie – studia nad prawem ustroju administracji publicznej w znacznej mierze koncentrują się nad zagadnieniami decentralizacji administracji publicznej (w tym również symptomów recentralizacji i ich źródeł), a zwłaszcza samorządu terytorialnego oraz prywatyzacji zadań publicznych, należy przyznać, że rezultaty prac badawczych nad różnymi aspektami centralnych organów administracji rządowej i ich prawnym uregulowaniem są mimo to widoczne we współczesnej literaturze prawniczej. Dokonując stosownej kwerendy publikacji o charakterze monograficznym, można odnieść wrażenie, że szczególną atencją w tym względzie, już od ponad dekady, cieszą się zagadnienia dotyczące centralnych organów admini-

²⁹ M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne...*, s. 288–292.

³⁰ J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 315–316.

³¹ J. Jagielski, *Pozycja...*, s. 316.

stracji rządowej pełniących funkcje regulacyjne³². Wypada też odnotować, że niełatwa (ze wskazanych w niniejszym opracowaniu powodów) materia badawcza związana z organizacją i funkcjonowaniem centralnych organów administracji rządowej staje się też przedmiotem dociekań najmłodsze pokolenia badaczy administracji i prawa administracyjnego³³.

Prof. dr hab. Tomasz Bąkowski – Uniwersytet Gdański; ORCID: 0000-0002-9363-2124

³² Zob. m.in.: M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005; J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne – wybrane problemy* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009; A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.

³³ Zob. m.in. K. Sułkowski, M. Wojcieszek, *Pozycja urzędów centralnych w strukturze administracji publicznej*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019/40, s. 151–164.

O ZMIENNOŚCI PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I TEORII ADMINISTRACJI W CZASIE – ROZWÓJ CZY STAGNACJA

Zbigniew Cieślak

Na początku chciałbym odnieść się do tytułu artykułu, stawiając następujące pytania:

- Jak należy rozumieć zmienność prawa w czasie, tzn. jest to tylko zwykła procedura prawodawcza i jej skutki, czy może kategoria pojęciowa, obejmująca inne niż tylko normatywne aspekty zagadnienia?
- Jeżeli mówimy o rozwoju, to w jakim sensie?
- Jeżeli mówimy o stagnacji, to w jakim sensie?
- A jeśli stagnacja to regres, rozumiany jako odwrotność rozwoju, to w jakim sensie?
- A może pytania są źle postawione – zmiana ustrojowa systemu prawnego po 1989 r. (głęboka zmiana kontekstu aksjologicznego, społecznego, politycznego) uniemożliwia przeprowadzenie adekwatnej analizy?
- Czy można zgodzić się z tezą, że porozumienie administracyjne z lat 80. i dziś nie „spełniło się” w usprawnianiu funkcjonowania administracji?

Artykuł jest oparty na szczególnej formule – na wszystkie powyższe pytania musi odpowiedzieć Czytelnik (oczywiście jeśli zechce). Punktem wyjścia są moje dwa nieopublikowane wystąpienia, które miały miejsce w pierwszej połowie lat 80., które zachowały się jedynie w rękopisie – pierwsze to wygłoszony przeze mnie autoreferat na obronie pracy doktorskiej, która odbyła się w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 22.02.1982 r., a drugie – na prywatnym, choć bliższe prawdy jest określenie „nielegalnym” (a właściwie konspiracyjnym), zebraniu członków założonego w 1980 r. na naszym wydziale związku zawodowego „Solidarność”. Odbyło się ono później, w mieszkaniu Doroty i Marka Safjanów na warszawskim Grochowie (mam nadzieję, że się nie mylę). Tę informację podaję za wiedzą i zgodą Państwa Safjanów. Zebranie to było poświęcone patologii prawa administracyjnego i stanowiło element cyklu omówień patologii poszczególnych gałęzi prawa. Zresztą w latach 80. spotkania naszego

środowiska odbywały się także w domu letniskowym Lecha Falandysza i w domu Falandyszów na ulicy Odyńca w Warszawie.

Układ szczegółowy treści artykułu obejmuje: konspekt autoreferatu, ważniejsze uwagi krytyczne prof. J. Borkowskiego i prof. M. Wierzbowskiego, zawarte w recenzjach, moje odpowiedzi przygotowane wcześniej. Pamiętam, że były pytania z sali (na pewno prof. J. Langa), ale niestety nie jestem w stanie przytoczyć ich treści. Drugim wystąpieniem merytorycznym jest wspomniane wyżej wystąpienie. Chcę mocno podkreślić, że nie dokonałem w nich żadnej zmiany, nie nanieśli poprawek ani niczego nie dodałem, są więc przytoczone *in extenso*. Całość wieńczy zakończenie.

1. KONSPEKT AUTOREFERATU

1. Tematem mojej rozprawy jest porozumienie administracyjne. Pojęcie to oznacza dla mnie jedną z prawnych form działania administracji w ogóle, a współdziałania w szczególności.

2. O współdziałaniu w administracji pisze się ostatnio wiele i w sposób różnorodny. Obok wątków prawniczych pojawiają się również wątki prakseologiczne i oceny, a nawet postulaty i życzenia wobec czy to ustawodawcy, czy t.o.a.p. (terenowych organów administracji państwowej).

3. I choć w literaturze administratywistycznej zarysowuje się tendencja do stopniowego porządkowania podstawowych momentów prawnych różnych przejawów współdziałania, to jednak występują w tej materii problemy wymagające rychłego opracowania. Jednym z nich jest właśnie kwestia wypracowania teorii prawnych form współdziałania i właściwego, proporcjonalnego umieszczenia tychże form w całokształcie działalności administracji.

4. Nie wiem, czy porozumienie administracyjne podzieli w przyszłości los skądinąd ciekawych i tak w swoim czasie wziętych konstrukcji teoretycznych, jak działania niewładcze w administracji czy ciąg działań prawnych. Wiem natomiast, że bez względu na stopień czy skalę przyszłego wykorzystania porozumienia, mamy obowiązek rozwinięcia jego spójnej i sprawnej konstrukcji teoretyczno-prawnej.

5. A konstrukcja ta po wnikliwym przyjrzeniu się wykazuje szereg subtelnych swoistości. Otóż niemożliwe jest tak naturalnie narzucające się zastosowanie koncepcji umowy cywilnoprawnej do stosunków prawnych wynikających z porozumień, i to mimo takiego podobieństwa, jak swoboda podjęcia decyzji o współdziałaniu, równorzędność pozycji kontrahentów, niesprzeczność interesów.

6. Dzieje się to przede wszystkim dlatego, iż po pierwsze – obowiązek realizacji zadań administracji objętych porozumieniem wynika z praw-

no-ustrojowej pozycji organu, a nie z faktu zawarcia porozumienia; po drugie – nieadekwatne jest w stosunku do organu administracyjnego cywilistyczne rozumienie uprawnienia; po trzecie – kontrahenci umawiają się w kwestii administrowania, a wiążą się z tym tak istotne konsekwencje, jak ograniczenia możliwości formalizowania swobody organizatorskiej administracji i wynikająca z właściwości procesu administrowania specyfika systemu środków prawnych zabezpieczenia wykonania porozumień.

7. Właśnie treść porozumienia i charakter norm prawnych stanowiących jego podstawę w sposób szczególny wpływają na kształt stosunku prawnego. Jest on w zasadzie w odróżnieniu od stosunków materialnoprawnych konkretny w odniesieniu do faktu zobowiązań, a ramowy w odniesieniu do ich treści.

8. Podstawę tego stosunku prawnego stanowią normy określające kompetencje, zadania i właściwości organów, a więc te normy, które sytuują organ w ich systemie i wyznaczają mu przedmiot i możliwości działania.

9. To stąd właśnie bierze się podkreślana w literaturze lakoniczność przepisów prawnych regulujących bezpośrednio materię porozumienia i akcentowanie skuteczności porozumienia w granicach kompetencji działających podmiotów. Oczywiście nie chcę przez to powiedzieć, że obecna regulacja prawna jest dostateczna i wyczerpująca, stwierdzam tylko, że nawet wobec lakoniczności czy słabości przepisów istnieją podstawy prawne stosowania porozumień.

10. W związku z szerokim zakresem przedmiotowym porozumienia administracyjnego pozostaje również szeroki zakres podmiotowy. Przyjmując przedmiotowy sposób rozumienia administracji państwowej jako organizowanie bezpośredniej praktycznej realizacji zadań państwa i mając na względzie funkcjonalną jedność rad narodowych i t.o.a.p., można skonstruować jednolitą koncepcję prawną porozumienia dla terenowych organów administracji i rad narodowych.

11. Ponadto porozumienie będące przecież instrumentem realizacji zadań podmiotów może być stosowane w stosunkach z jednostkami niepodporządkowanymi radzie oraz w stosunkach między jednostkami zdecentralizowanymi a nadzorującymi. Należy również dopuścić możliwość zawierania porozumień przez wyodrębnione jednostki podmiotu administracyjnego, przy spełnieniu naturalnie takich dodatkowych warunków, jak akceptacja organu kierującego i wymóg zgodności z wewnętrznymi aktami kierownictwa.

12. Wykluczyć natomiast należy możliwość powołania na podstawie porozumienia jednostki organizacyjnej dysponującej uprawnieniami imperatywnymi. Najważniejszą grupę środków prawnych zabezpieczających prawidłowe funkcjonowanie porozumienia administracyjnego stano-