

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Zagadnienia ogólne i ustrojowe

redakcja naukowa Jolanta Blicharz, Piotr Lisowski

SERIA AKADEMICKA

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Zagadnienia ogólne i ustrojowe

redakcja naukowa Jolanta Blicharz, Piotr Lisowski

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 1 marca 2022 roku

Recenzenci

Prof. UJ dr hab. Dorota Dąbek

Dr hab. Ewa Pierzchała

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Jolanta Behr – rozdz. V pkt 3, 4, 7, 8, rozdz. VI pkt 13, rozdz. XII, XXII

Jolanta Blicharz – rozdz. I pkt 5, 6, rozdz. II, IV pkt 4, rozdz. VI pkt 8, rozdz. XVIII

Maciej Błażewski – rozdz. IV pkt 3, rozdz. VI pkt 11, 12, rozdz. XIX pkt 2, rozdz. XXIII

Dominika Cendrowicz – rozdz. IV pkt 2

Agnieszka Chrisidu-Budnik – rozdz. IV pkt 6

Małgorzata Gieda – rozdz. VI pkt 6

Krzysztof Horubski – rozdz. VI pkt 9, 10

Karol Kiczka – rozdz. VI pkt 2

Jerzy Korczak – rozdz. VI pkt 4, rozdz. VII, XV pkt 1–6, 7.4, 8

Barbara Kowalczyk – rozdz. XIII pkt 2, 4

Małgorzata Kozłowska – rozdz. V pkt 11, rozdz. VI pkt 7, rozdz. VIII, XX

Karolina Kulińska-Jachowska, Łukasz Prus – rozdz. V pkt 5, 6, rozdz. XXIV

Renata Kusiak-Winter – rozdz. I pkt 1–4

Piotr Lisowski – rozdz. V pkt 1, 2, 9, rozdz. IX, X, XV pkt 7.1–7.3

Justyna Mielczarek-Mikołajów – rozdz. V pkt 10

Marcin Miemiec – rozdz. III pkt 1–3, rozdz. V pkt 12

Rafał Mikowski – rozdz. VI pkt 1, rozdz. XI, XXI

Adam Ostapski – rozdz. III pkt 4, rozdz. XIV, XVI, XIX pkt 1, 3

Andrzej Pakuła – rozdz. VI pkt 5

Łukasz Prus – rozdz. XIII pkt 3

Justyna Przedzińska – rozdz. IV pkt 1

Renata Raszewska-Skałicka – rozdz. XVII

Krzysztof Sobieralski – rozdz. VI pkt 3

Jerzy Supernat – rozdz. I pkt 7, rozdz. XIII pkt 1

Magdalena Tabernacka – rozdz. IV pkt 5

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

ISBN 978-83-8286-312-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Przedmowa	27

Część pierwsza ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

Administracja publiczna. Tradycja a współczesność	35
1. Geneza	35
2. Ewolucja i modele	40
2.1. Administracja w ujęciu państwa dobrobytu	41
2.2. Administracja w ujęciu nowego zarządzania publicznego	43
2.3. Administracja w ujęciu współrzędzenia (<i>governance</i>)	44
2.4. Ujęcia administracji a praworządność materialna	46
3. Sposoby definiowania administracji publicznej	47
3.1. Konieczność uwzględnienia dorobku innych nauk	47
3.2. Definicje administracji publicznej	49
4. Funkcje i główne sfery działania administracji publicznej	54
4.1. Charakter i kategorie funkcji administracji	55
4.2. Główne sfery działania administracji publicznej	56
4.2.1. Policja administracyjna	57
4.2.2. Reglamentacja	58
4.2.3. Administracja świadcząca	59
4.2.4. Regulacja	61
5. Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie	62
6. Administracja publiczna a grupy interesu (grupy nacisku)	66
7. Tendencje w badaniu porównawczym administracji publicznej i prawa administracyjnego	70

Rozdział II

Istota i kierunki rozwoju prawa administracyjnego	88
1. Określenie prawa administracyjnego	88
2. Sposoby klasyfikowania norm prawa administracyjnego	94
3. Zasady ogólne prawa administracyjnego	97
4. Stosunek prawa administracyjnego do innych gałęzi prawa	105
5. Perspektywy rozwoju prawa administracyjnego. Z refleksji ogólnych	107

Rozdział III

Podstawowe instytucje prawa administracyjnego.

Zagadnienia teoretyczno-prawne	114
1. Stosunek administracyjnoprawny	114
1.1. Pojęcie i rodzaje stosunku administracyjnoprawnego	114
1.1.1. Podmiot stosunku prawnego	117
1.1.2. Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego	121
1.2. Cechy stosunku administracyjnoprawnego	122
1.3. Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego, jego przekształcenie i ustanie	123
1.4. Stosunek administracyjnoprawny a sytuacja administracyjnoprawna ...	125
2. Władza dyskrejonalna administracji publicznej	126
2.1. Konstrukcja pojęcia uznania administracyjnego	127
2.2. Między zasadą legalizmu a uznaniem administracyjnym	128
2.3. Sądowa kontrola uznania administracyjnego/decyzji uznaniowych	129
2.4. Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów polskich	130
2.5. Inne rodzaje władzy dyskrejonalnej	132
3. Publiczne prawo podmiotowe	133
3.1. Pojęcie publicznego prawa podmiotowego	133
3.2. Klasyczne teorie i definicje publicznego prawa podmiotowego	134
3.3. Struktura i treść publicznych praw podmiotowych	136
3.4. Ochrona publicznych praw podmiotowych	137
4. Sankcja administracyjna	138

Rozdział IV

Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec przemian cywilizacyjnych

1. Współczesny kontekst i wymiar zasady demokratycznego państwa prawnego	147
1.1. Zasady prawa administracyjnego i ich rola we współczesnym państwie ...	147
1.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego jako zasada wszystkich zasad	148
1.3. O transpozycji zasady demokratycznego państwa prawnego	154
2. Kontekst zasady pomocniczości	155
3. Elektroniczna administracja	160

3.1. Płaszczyzny elektronicznej administracji	161
3.2. Publiczny system teleinformatyczny	162
3.3. Elektroniczny rejestr publiczny	162
3.4. Kierunki i poziomy elektronicznej administracji	163
3.5. Podmioty elektronicznej administracji	164
3.6. Powszechność i bezpieczeństwo jako wartości związane z elektroniczną administracją	165
4. Współczesne formy prywatyzacji zadania publicznego	166
5. Mediacje w administracji	171
6. <i>Smart Administration</i> – zarys koncepcji	177

Rozdział V

Źródła prawa administracyjnego	184
1. Pojęcie źródeł prawa i klasyfikacja źródeł prawa	184
2. Cechy źródeł prawa administracyjnego	190
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	191
4. Ustawy	198
5. Prawo międzynarodowe	200
6. Prawo Unii Europejskiej	207
7. Rozporządzenia z mocą ustawy	217
8. Rozporządzenia	220
8.1. Forma działania administracji publicznej	220
8.2. Źródło powszechnie obowiązującego prawa i akt wykonawczy względem ustawy	220
8.3. Niesamoistny charakter rozporządzenia	221
8.4. Upoważnienie do wydania rozporządzenia	221
8.5. Organy właściwe do wydania rozporządzenia	223
8.6. Przedmiot rozporządzenia	224
8.7. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia	224
8.8. Kontrola i nadzór nad rozporządzeniami	225
8.9. Rozporządzenia określone w art. 92 Konstytucji RP a inne rozporządzenia	226
9. Lokalne źródła prawa administracyjnego	227
9.1. Ustalenia terminologiczno-pojęciowe; <i>differentia specifica</i> ; <i>ratio legis</i>	227
9.2. Akty prawa miejscowego (prawo miejscowe)	229
9.3. Akty prawa zakładowego (prawo zakładowe)	235
10. Akty prawa wewnętrznego organów administracji publicznej	237
11. Wejście w życie źródeł prawa	241
12. Nieorganizowane źródła prawa administracyjnego	247
12.1. Zwyczaj	247
12.2. Orzecznictwo sądowe w perspektywie problematyki źródeł prawa administracyjnego	249

Rozdział VI

Formy działania administracji publicznej	257
1. Pojęcie i klasyfikacja form działania administracji publicznej	257
2. Akt administracyjny jako podstawowa forma działania administracji publicznej	261
2.1. Pojęcie, sposoby klasyfikowania i rodzaje aktów administracyjnych	261
2.2. Akt administracyjny a akt normatywny	273
2.3. Kontekst generalnych aktów administracyjnych	274
3. Decyzja administracyjna jako klasyczna forma zewnętrznego aktu administracyjnego	275
3.1. Formy decyzji administracyjnej	275
3.2. Warunki istnienia decyzji administracyjnej	278
3.3. Warunki prawidłowości decyzji administracyjnej	280
3.4. Wadliwość decyzji administracyjnej	281
3.5. Trwałość decyzji administracyjnej i utrata jej mocy obowiązującej	282
3.6. Wykonalność decyzji administracyjnej	285
4. Akty polityki administracyjnej	287
5. Porozumienie administracyjne (porozumienia administracyjne ustrojowe)	295
6. Kontrakt terytorialny	299
7. Umowa cywilnoprawna	300
8. Umowa administracyjna	306
9. Umowy w sprawach zamówień publicznych	311
10. Umowa koncesji na roboty budowlane lub usługi	316
11. Czynności materialno-techniczne	320
12. Działalność społeczno-organizatorska	323
13. Wybrane przykłady pozostałych form działania administracji publicznej	326
13.1. Milczenie administracji	327
13.2. Uгода administracyjna	330
13.3. Przyrzeczenie administracyjne	334

Rozdział VII

Pracownicy administracji publicznej	341
1. Pojęcie służby publicznej	341
2. Aktualny stan polskiego prawa urzędniczego (ustalenia systemowe)	344
3. Status osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe	348
4. Pracownicy administracji państwowej	350
5. Pracownicy i funkcjonariusze administracji rządowej	354
5.1. Korpus służby cywilnej	355
5.2. Korpus służby zagranicznej	359
5.3. Stosunki służbowe funkcjonariuszy w administracji rządowej	362
6. Pracownicy samorządowi	364
7. Pracownicy administracji o szczególnym statusie prawnym	371

8. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi
w urzędach i jednostkach organizacyjnych administracji publicznej 376

Rozdział VIII

Odpowiedzialność za działania legalne i nielegalne administracji

- publicznej** 379
1. Istota odpowiedzialności jako generalnej zasady determinującej działanie
władzy publicznej 379
2. Odpowiedzialność odszkodowawcza za działania legalne administracji 382
3. Odpowiedzialność odszkodowawcza za działania nielegalne 385
4. Odpowiedzialność w administracji: odpowiedzialność dyscyplinarna,
karna i majątkowa funkcjonariuszy administracji publicznej 390

Część druga

USTROJOWE PRAWO ADMINISTRACYJNE

Rozdział IX

Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe dotyczące organizacji

- prawnej administracji publicznej w ujęciu statycznym (instytucjonalnym)** 401
1. Różnorodność form organizacyjno-prawnych stosowanych w organizacji
prawnej administracji publicznej 401
- 1.1. Przyjmowane ustalenia terminologiczno-pojęciowe 401
- 1.2. Podmioty administracji publicznej i ich rodzaje 403
- 1.3. Organy administracji publicznej i ich rodzaje 407
- 1.4. Aparat pomocniczy organu administracji publicznej 414
2. Terytorialne aspekty organizacji prawnej administracji publicznej 416
- 2.1. Kluczowe antecedencje 416
- 2.2. Rodzaje podziałów terytorialnych 417
- 2.3. Jednostki zasadniczego podziału terytorialnego 419
- 2.4. Jednostki pomocnicze gminy (jako jednostki podziału terytorialnego) ... 423
- 2.5. Jednostki podziału specjalnego (na wybranych przykładach) 424
3. Resort administracji publicznej – dział administracji rządowej 426

Rozdział X

Podstawowe ustalenia terminologiczno-pojęciowe dotyczące organizacji

- prawnej administracji publicznej w ujęciu relacyjnym (dynamicznym)** 428
1. Podstawowe płaszczyzny organizacji prawnej administracji publicznej
w ujęciu relacyjnym – wprowadzenie 428
2. Kontrola w administracji publicznej (kontrola administracyjna) 430
- 2.1. Kluczowe uwarunkowania terminologiczno-pojęciowe – kontrola
jako topos administracji publicznej 430
- 2.2. Rodzaje i kryteria kontroli administracyjnej 434
3. Kierownictwo (wewnętrzne) 441

4. Nadzór organizacyjny (ustrojowy)	443
4.1. Jeszcze kilka refleksji o terminologiczno-pojęciowym przeznaczeniu ...	443
4.2. Nadzór hierarchiczny	444
4.3. Nadzór weryfikacyjny	446
5. Zwierzchnictwo związane z zespoleniem	448
6. Koordynacja	450
7. Oddziaływania związane ze współdziałaniem	452
8. Relacyjne zastosowania dekoncentracji	454
8.1. Dekoncentracja wewnętrzna; upoważnienie administracyjne	454
8.2. Dekoncentracja przestrzenna	457
8.3. Dekoncentracja zewnętrzna	458
9. Układy relacji strukturalnych (wybrane przykłady)	460
9.1. Układ scentralizowany (centralizacja)	460
9.2. Układ zdecentralizowany (decentralizacja)	461
9.2.1. Specyfika decentralizacji oraz wprowadzenie do form decentralizacji	461
9.2.2. Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)	463
9.2.3. Decentralizacja autonomiczna (autonomia administracyjna)	466

Rozdział XI

Kontrola zewnętrzna administracji publicznej – ustalenia systemowe	470
1. Wprowadzenie do problematyki kontroli zewnętrznej administracji publicznej	470
2. Kontrola sądowa	471
2.1. Kilka ustaleń wprowadzających o systemowym przeznaczeniu	471
2.2. Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne	472
2.3. Kontrola sprawowana przez inne sądy	474
2.3.1. Kontrola sprawowana przez sądy powszechne	474
2.3.2. Administracyjny kontekst kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy	475
3. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego	476
4. Kontrola Trybunału Stanu	477
5. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli	478
6. Kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich	479
7. Kontrola parlamentarna	481
8. Kontrola prokuratorska	482
9. Kontrola społeczna	483

Rozdział XII

Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej stopnia centralnego	486
1. Administracja stopnia centralnego: administracja państwowa a administracja rządowa	486

2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	490
3. Centralne organy administracji państwowej	493
4. Naczelne organy administracji rządowej	498
4.1. Rada Ministrów	498
4.1.1. Podstawy prawne	498
4.1.2. Skład Rady Ministrów	498
4.1.3. Tryb powołania Rady Ministrów	500
4.1.4. Zadania i kompetencje Rady Ministrów	501
4.1.5. Organizacja i tryb działania Rady Ministrów	502
4.1.6. Organy wewnętrzne i pomocnicze Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów	503
4.2. Prezes Rady Ministrów	505
4.3. Ministrowie	507
5. Centralne organy administracji rządowej (tzw. urzędy centralne)	510
6. Inne nietypowe podmioty, organy administracji publicznej stopnia centralnego (wybrane przykłady)	513

Rozdział XIII

Organizacja i funkcjonowanie administracji Unii Europejskiej	517
1. Organizacja administracji Unii Europejskiej	517
1.1. Uwagi wstępne	517
1.2. Administracja polityczna	518
1.2.1. Rada Europejska	518
1.2.2. Rada	520
1.3. Administracja wykonawcza	521
1.3.1. Komisja Europejska	521
1.3.2. Organy i jednostki organizacyjne	522
1.4. Administracja urzędnicza	523
2. Funkcjonowanie administracji Unii Europejskiej	525
2.1. Jednostronne akty (czynności) generalne i abstrakcyjne	527
2.2. Jednostronne akty (czynności) indywidualne i konkretne	531
2.3. Porozumienia i umowy	532
2.4. Czynności faktyczne	534
3. Zasady i prawa podstawowe w postępowaniu przed organami administracji Unii Europejskiej	535
3.1. Zasada państwa prawnego	535
3.2. Zasada legalizmu	536
3.3. Zasada pewności prawa	537
3.4. Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań	538
3.5. Zasada proporcjonalności	539
3.6. Zasada dobrej administracji	539
4. Europeizacja prawa administracyjnego	543

Rozdział XIV

Organizacja i funkcjonowanie terenowej administracji rządowej	550
1. Formy organizacyjno-prawne wykonujące zadania administracji rządowej w województwie – ustalenia ogólne	550
2. Pozycja wojewody w ramach terenowej administracji rządowej	552
3. Rządowa administracja zespolona w województwie	557
4. Niezespolona administracja rządowa	562
5. Kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży	565

Rozdział XV**Organizacja i funkcjonowanie administracji jednostek samorządu**

terytorialnego i ich związków	570
1. Władze jednostek samorządu terytorialnego	570
1.1. Samorządowe formy demokracji bezpośredniej	571
1.2. Organy jednostek samorządu terytorialnego	585
2. Zakres działania jednostek samorządu terytorialnego	595
2.1. Zasady i tryb kształtowania zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego	595
2.2. Układ zadań jednostek samorządu terytorialnego	598
3. Działalność jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie kontrolnej i nadzorczej	603
3.1. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego	603
3.2. Sądowa kontrola działalności jednostek samorządu terytorialnego	612
3.3. Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego	613
4. Specyfika miasta na prawach powiatu	616
5. Specyfika ustroju m.st. Warszawy	623
6. Organizacja i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy	629
7. Podstawowe formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	643
7.1. Kluczowe uwarunkowania i ustalenia terminologiczno-pojęciowe	643
7.2. Związki jednostek samorządu terytorialnego	645
7.3. Porozumienia samorządowe służące współdziałaniu	651
7.4. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w formie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej	654
8. Aglomeracje/metropolie jako wyzwanie ustrojowe – przykład związku metropolitalnego w województwie śląskim	657

Rozdział XVI**Wyjątki od dualizmu terenowej administracji publicznej**

– wybrane przykłady	668
1. Organizacja i funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych	668
2. Organizacja i funkcjonowanie regionalnych izb obrachunkowych	675

Rozdział XVII**Organizacja i funkcjonowanie zakładów administracyjnych**

- wybrane zagadnienia** 681
- 1. Pojęcie i rodzaje zakładów administracyjnych 681
- 2. Specyfika władztwa zakładowego 688
- 3. Rekrutacja do zakładu administracyjnego
 - przykład szkół i przedszkoli z systemu oświaty (w wybranym zakresie) ... 693

Rozdział XVIII**Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej**

- wybrane przykłady** 701
- 1. Określenia niepublicznych podmiotów i ich rodzaje 701
- 2. Formy przekazywania niepublicznym podmiotom zadań administracji publicznej 704

Część trzecia

**ZAGADNIENIA OGÓLNE I USTROJOWE
NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH REGULACJI
MATERIALNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

Rozdział XIX**Procesowe i materialne konotacje kontroli i nadzoru (dozoru)**

- sprawowanego przez organy administracji publicznej** 713
- 1. Perspektywa kontroli instancyjnej i nadzoru pozainstancyjnego 713
- 2. Z perspektywy nadzoru budowlanego 718
- 3. Z perspektywy nadzoru sprawowanego przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną 723

Rozdział XX**Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa**

- ustaw regulujących prawa osobowe** 728
- 1. Kontekst źródeł prawa administracyjnego i funkcji administracji publicznej 728
- 2. Kontekst organizacji prawnej administracji publicznej 734
- 3. Kontekst form działania administracji publicznej 737

Rozdział XXI**Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa**

- ustawy o broni i amunicji** 742
- 1. Kontekst funkcji administracji publicznej 742
- 2. Kontekst źródeł prawa administracyjnego 743
- 3. Kontekst form działania administracji publicznej 746
- 4. Kontekst organizacji prawnej administracji publicznej 749
- 5. Kontekst bezpieczeństwa fizycznego broni palnej 751

Rozdział XXII

Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	753
1. Kontekst funkcji administracji publicznej	753
2. Kontekst źródeł prawa administracyjnego	756
3. Kontekst form działania administracji publicznej	759
4. Kontekst organizacji prawnej administracji publicznej	762
5. Kontekst toku instancji	765
6. Kontekst nadzoru	767

Rozdział XXIII

Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa instytucji wywłaszczenia nieruchomości	770
1. Kontekst funkcji wywłaszczenia	770
2. Kontekst źródeł prawa administracyjnego	772
3. Kontekst form działania administracji publicznej	773
4. Kontekst organizacji prawnej administracji publicznej	776
5. Kontekst toku instancji	776
6. Inne	777

Rozdział XXIV

Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa zgromadzeń publicznych, imprez masowych, wykorzystania dróg w sposób szczególny	779
1. Kontekst funkcji administracji publicznej	779
2. Kontekst źródeł prawa administracyjnego	784
3. Kontekst form działania administracji publicznej	787
4. Kontekst organizacji prawnej administracji publicznej	792
5. Kontekst kontroli decyzji – kontekst toku instancji	793
6. Kontekst nadzoru	795
Autorzy	799

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

EKDPA	– Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6.09.2001 r.
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze sprost.)
EKPCz	– Europejska Konwencja Praw Człowieka sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm.)
k.wyk.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)
Konstytucja marcowa	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44 poz. 267 ze zm.)
Konstytucja PRL	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
KWPT	– Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)

MPPOP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
ord. wyb. 1990	– ustawa z 8.03.1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 ze zm.)
ord. wyb. 1998	– ustawa z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.)
p.a.s.c.	– ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.)
PDPCz	– Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10.12.1948 r. rezolucją 217/III A
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137)
p.z.p.	– ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. drog.	– ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.)
pr. far.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.)
pr. geod.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
pr. łow.	– ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.)
pr. ochr.śr.	– ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66 ze zm.)
pr. prz.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.)
pr. zgr.	– ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 631)
prz. wpr. 1990	– ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
Projekt	– projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (https://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf)

r.k.a.p.m.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.12.2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy niezespolonej administracji rządowej (Dz.U. Nr 222, poz. 1754)
r.p.RM.	– uchwała Nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348)
r.w.n.o.s.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 555)
r.w.t.d.e.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27.12.2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych (Dz.U. Nr 289, poz. 1699 ze zm.)
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
samorządowe ustawy ustrojowe	– ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.ABW	– ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2022 r. poz. 557)
u.a.r.m.r.	– ustawa z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 1505 ze zm.)
u.a.rz.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)
u.b.a.	– ustawa z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.)
u.b.i.m.	– ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2171 ze zm.)
u.b.w.w.	– ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191)
u.c.	– ustawa z 12.12. 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2021 r. poz. 2354 ze zm.)
u.CBA	– ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1671 ze zm.)
u.CEIDG	– ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2022 r. poz. 541)
u.c.z.	– ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 2020 r. poz. 1947)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 569)

u.d.g.b.a.	– ustawa z 13.06.2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 268 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 ze zm.)
u.d.o.	– ustawa z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2022 r. poz. 671)
u.d.p.	– ustawa z 27.01.2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. poz. 350 ze zm.)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.)
u.d.publ.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.)
u.d.t.	– ustawa z 21.12.2000 r. o dozorze technicznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 272 ze zm.)
u.e.l.	– ustawa z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r. poz. 510 ze zm.)
u.e.u.w.t.	– ustawa z 7.11.2008 r. o europejskim ugrupowaniu wspólnoty terytorialnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1219)
u.f.	– ustawa z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2167)
u.f.p.	– ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.)
u.f.s.	– ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 ze zm.)
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176)
u.i.d.p.r.z.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 2070 ze zm.)
u.i.z.s.p.	– ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273)
u.IW.	– ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 306)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)
u.k.s.e.	– ustawa z 27.08.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 2084)
u.k.w.r.s.	– ustawa z 6.05.2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 90, poz. 759)
u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 422 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672)
u.l.u.	– ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1301)

- u.m.n.e. – ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823)
- u.m.st.W. – ustawa z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817)
- u.n.m.f. – ustawa z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 140 ze zm.)
- u.n.n.c. – ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)
- u.NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
- u.NIW – ustawa z 15.09.2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz.U. z 2022 r. poz. 393)
- u.o. – ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699)
- u.o.a.n. – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- u.o.d. – ustawa z 11.08.2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. poz. 1641)
- u.o.g.p. – ustawa z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275)
- u.o.m. – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457)
- u.o.m.f.p. – ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
- u.o.o.b.z. – ustawa z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiorów obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2020 r. poz. 764 ze zm.)
- u.o.o.m. – ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2021 r. poz. 1995)
- u.o.p. – ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 465)
- u.o.p.d.k. – ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.)
- u.o.p.l. – ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172)
- u.o.z. – ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 572)
- u.o.z.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.)
- u.o.z.z. – ustawa z 11.03.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 1421)
- u.p. – ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479)
- u.p.n. – ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2020 r. poz. 2050 ze zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 407)

u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.s.p.	– ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2018 r. poz. 577)
u.p.sp.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1371 ze zm.)
u.p.u.p.	– ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.)
u.p.z.i.r.p.	– ustawa 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 690)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.PG	– ustawa z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2180 ze zm.)
u.PIP	– ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1251 ze zm.)
u.PIS	– ustawy z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195)
u.Pol.	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.)
u.PSP	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1940 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.r.n.	– ustawa z 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139)
u.r.o.e.j.	– ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1484)
u.r.ś.	– ustawa z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.)
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2020 r. poz. 805 ze zm.)
u.rep.	– ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1472)
u.rew.	– ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485)
u.RIO	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2021 r. poz. 178 ze zm.)
u.RPD	– ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2020 r. poz. 141)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.)
u.s.	– ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133 ze zm.)
u.s.c.	– ustawa z 12.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1233 ze zm.)
u.s.f.SKW	– ustawa z 9.06.2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1362 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559)
u.s.k.ż.	– ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiółowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897)

- u.s.o. – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2021 r. poz. 1915)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528)
- u.s.pub. – ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 459)
- u.s.r.n. – ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.)
- u.s.s.e. – ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1670 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
- u.s.w.ż.z. – ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 536 ze zm.)
- u.s.z. – ustawa z 21.01.2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 464 ze zm.)
- u.SG – ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1486 ze zm.)
- u.SKO – ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
- u.SKW – ustawa z 9.06.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 502)
- u.SM – ustawa z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1940 ze zm.)
- u.SN – ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.)
- u.SOP – ustawa z 8.12.2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 575 ze zm.)
- u.st.woj. – ustawy z 29.08.2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1932)
- u.st.wyj. – ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
- u.str.gm. – ustawa z 29.09.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763)
- u.SW – ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1064 ze zm.)
- u.ś.p.b. – ustawa z 24.05.2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2418 ze zm.)
- u.ś.r. – ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615)
- u.ś.u.d.e. – ustawa z 18.11.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344 ze zm.)
- u.t.o.rz.a.o. – ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176)
- u.TK – ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
- u.TS – ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2019 r. poz. 2122 ze zm.)
- u.u.cz.p. – ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.)
- u.u.h. – ustawa z 29.08.1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2211)
- u.u.i.s. – ustawa z 21.06.1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 578 ze zm.)
- u.u.k.r.b.u. – ustawa z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2021 r. poz. 541 ze zm.)

- u.u.MON – ustawa z 14.12.1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 196)
- u.urz.n.m. – ustawa z 29.08.2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1443)
- u.w.a.rz. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135)
- u.w.t.p.a – ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.)
- u.wyn. – ustawa z 31.07.1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1637 ze zm.)
- u.z.e.i.p.p. – ustawa z 13.10.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz.U. z 2022 r. poz. 166)
- u.z.i.n. – ustawa z 17.10.2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1988)
- u.z.k. – ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261 ze zm.)
- u.z.m. – ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.)
- u.z.m.w.ś. – ustawa z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 439)
- u.z.p. – ustawa z 11.09.2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1956 ze zm.)
- u.z.p.k. – ustawa z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1103)
- u.z.p.m.z. – ustawa z 15.09.2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 9 poz. 1009)
- u.z.p.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057)
- u.z.s. – ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.)
- u.z.t.p.t. – ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.)
- u.z.u.o. – ustawa z 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130)
- u.z.w.r.r. – ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48 poz. 550 ze zm.)
- u.z.z.w.o.ś. – ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)
- u.z.z.z. – ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2021 r. poz. 2069 ze zm.)
- u.ż.ś. – ustawa z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1863 ze zm.)
- ustawa z 11.04.2001 r. – ustawa z 11.04.2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 45, poz. 497 ze zm.)

- ustawy ustrojowe – ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa oraz ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie
- ZTP – Zasady techniki prawodawczej – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Publikatory

- Dz. Pr. P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego
- Dz.U. – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
- Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- Dz.Urz. WE – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
- Dz.Urz. Woj. – Dziennik Urzędowy Województwa
- M.P. – Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”

Czasopisma i urzędowe zbiory orzeczeń

- ATDP – Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka
- AUL FO – Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica
- AUMCS – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska
- AUWr PPiA – Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
- AUWr Pr. – Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo
- BRPO – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich
- BSP – Białostockie Studia Prawnicze
- BU RMW – Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia
- CBOSA – Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych
- CEiF – Cogent Economics&Finance
- FIUW – Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis
- FK – Finanse Komunalne
- FP – Forum Prawnicze
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- IJME – International Journal of Management and Economics
- IJPCS – International Journal of Politics, Culture, and Society
- IPP – Instytucje Prawa Publicznego
- KP NSP – Krytyka Prawa, Niezależne Studia nad Prawem
- KPPubl. – Kwartalnik Prawa Publicznego
- KKRS – Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa
- LM – Law and Method
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- OiE – Opinie i Ekspertyzy
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

OSAP	– Opolskie Studia Administracyjno-Prawne
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A
PBPiST	– Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu Terytorialnego
PiP	– Państwo i Prawo
PiZ	– Przedsiębiorczość i Zarządzanie
PL	– Przegląd Legislacyjny
PLST	– Perspectiva: Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne
PPC	– Polski Proces Cywilny
PPK	– Przegląd Prawa Konstytucyjnego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sejmowy
PSD	– Przegląd Sądowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RF	– Roczniki Filozoficzne
RNP	– Roczniki Nauk Prawnych
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SE	– Studia Ekonomiczne
SEU	– Studia Europejskie
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia
SIT	– Studia Iuridica Toruń
SL	– Studia Lubuskie
SP	– Studia Prawnicze
SPAiZ	– Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania
SPE	– Studia Prawo-Ekonomiczne
SPiA	– Studia Prawnicze i Administracyjne
SPP	– Studia Prawa Publicznego
SPU	– Studia Prawnoustrojowe
ST	– Samorząd Terytorialny
SU	– Studia Ustrojoznawcze
ZNKUL	– Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
ZNPWSZ	– Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNURz Pr.	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza Prawo
ZNUŚ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
ZNUWr	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego
ZPiZ	– Zdrowie Publiczne i Zarządzanie

Inne

ADR	– <i>Alternative Dispute Resolution</i> – alternatywne (pozasądowe) metody rozwiązywania sporów
BIP	– Biuletyn Informacji Prawnej
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EUWT	– Europejskie Ugrupowanie Wspólnoty Terytorialnej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GIF	– Główny Inspektor Farmaceutyczny
GKRPA	– gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych
G-ZM	– związek metropolitalny w województwie śląskim „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”
IPN	– Instytut Pamięci Narodowej
IW	– Inspekcja Weterynaryjna
j.p.g.	– jednostka pomocnicza gminy
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KE	– Komisja Europejska
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRRiT	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
m.n.p.p.	– miasto na prawach powiatu
m.p.z.p.	– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MC	– Minister Cyfryzacji
MEN	– Minister Edukacji Narodowej
min. ds. adm. publ.	– minister właściwy do spraw administracji publicznej
MNiSzW	– Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
MON	– Minister Obrony Narodowej
MSiT	– Minister Sportu i Turystyki
MSW	– Minister Spraw Wewnętrznych
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MSZ	– Minister Spraw Zagranicznych
MŚ	– Minister Środowiska
MTS	– Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
MZ	– Minister Zdrowia
NBP	– Narodowy Bank Polski
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	– Narodowy Fundusz Zdrowia
NGOs	– <i>non-government organizations</i> – organizacje pozarządowe
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NIST	– Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ODR	– <i>Online Dispute Resolution</i> – alternatywne rozwiązywanie sporów online

PGLLP	– Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
PIF	– Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna
Prezydent RP	– Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
PRM	– Prezes Rady Ministrów
PIP	– Państwowa Inspekcja Pracy
PSŁ	– Państwowa Straż Łowiecka
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
PUODO	– Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
PUOKiK	– Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
PURiE	– Prezes Urzędu Regulacji i Energetyki
PUKE	– Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
PKRRiT	– Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
RCL	– Rządowe Centrum Legislacji
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RM	– Rada Ministrów
RMW	– Rada Miejska Wrocławia
RP	– Rzeczpospolita Polska
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SA	– Sąd Apelacyjny
SP	– Skarb Państwa
RPP	– Rada Polityki Pieniężnej
SC	– Służba Cywilna
SN	– Sąd Najwyższy
SZ	– Służba Zagraniczna
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Stanu
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
UDT	– Urząd Dozoru Technicznego
UODO	– Urząd Ochrony Danych Osobowych
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny/wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

*Bez administracji nikt sobie już dzisiaj
nie wyobraża funkcjonowania państwa.
I też bez administracji nie mogłoby
państwo dziś funkcjonować¹.*

PRZEDMOWA

Po dwunastu latach od ostatniego (trzynastego) wydania *Prawa administracyjnego* pod redakcją Profesora Jana Bocia (cytowanego już powyżej)², pracownicy Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego ponownie – tym razem w liczbie 25 osób³ – dzielą się swoimi przemyśleniami, wiedzą na temat zagadnień ogólnych prawa administracyjnego oraz ustrojowej części tej gałęzi prawa. Tym razem już jednak nie pod egidą Wydawnictwa Kolonia Limited, a w ramach współpracy z Wolters Kluwer – w ramach Serii akademickiej. Można więc przyjąć, że w kontekście dotychczasowej wrocławskiej tradycji wydawniczej (do której często nawiązujemy i z którą również się konfrontujemy) – tym razem proponujemy publikację o *ex defintione* ogólnopolskim zasięgu. To nie jedyna zmiana.

Jako że *tempus fugit*, zmienił się nieco skład zespołu autorskiego – przy czym aktualnie zamyka się on w administratywistach i bazuje na pracownikach Zakładu Prawa Administracyjnego wspieranych przez przedstawicieli innych zakładów naszego Instytutu. Opracowywany materiał został podzielony tak, aby jak najlepiej uwzględniał zainteresowania merytoryczne poszczególnych Auterek i Autorów oraz nawiązywał do prowadzonych przez nich badań, dorobku publikacyjnego czy doświadczeń zawodowych w sferze praktyki towarzyszącej stanowieniu, stosowaniu i przestrzeganiu

¹ J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 8.

² Liczącego 534 strony, wydawanego począwszy od 1993 r. Pierwsze jego wydanie liczyło 314 stron – jak widać, za rozrostem administracji (i prawa administracyjnego) nieuchronnie podążają rozmiary analiz z zakresu nauki prawa administracyjnego, co znajduje też potwierdzenie w objętości niniejszej publikacji.

³ Zatem o 3 osoby więcej niż w ostatnim podręczniku pod redakcją J. Bocia (co warte przypomnienia, w pierwszym – z 1993 r. – teksty pochodziły od 13 osób).

prawa administracyjnego. Wzięcie pod uwagę tego rodzaju uwarunkowań w kontekście przyjętej ścieżki rozważań doprowadziło do powstania różnych konfiguracji autorskich: czasami więc rozdziały są efektem pracy jednej osoby, innym razem czynione w nich ustalenia sumują analizy kilku (w jednym przypadku – kilkunastu) osób.

Przyjęta formuła monografii nie przeszkodziła w uwzględnieniu perspektywy właściwej dla publikacji o podręcznikowym charakterze. Zakres prawa administracyjnego (szczególnie w jego materialnej części) przesądził zaś o tym, że monograficznej analizie nie poddano w tym przypadku materialnej części tej gałęzi prawa⁴. Rozważania podzielono na trzy części. Pierwsza – dotyczy *Zagadnień ogólnych* zarówno klasycznych jak i relatywnie nowych, przedstawionych w 8 rozdziałach. Druga – obejmująca 10 rozdziałów – skupia się na problematyce *Ustrojowego prawa administracyjnego* i również uwzględnia w prowadzonych analizach wątki europeizacyjne (i globalizacyjne)⁵. W związku zaś z tym, że zamierzono też przeprowadzenie *sui generis* subsumcji ustaleń dokonywanych w dwóch tytułowych zakresach, przewidziano też trzecią część, której cele i przebieg wyeksponowano w jej tytule: *Zagadnienia ogólne i ustrojowe na przykładzie wybranych regulacji materialnego prawa administracyjnego*. Takie przeznaczenie wypełnia 6 rozdziałów, które konfrontują wytypowane pojęcia-narzędzia i instytucje (o ogólnej lub ustrojowej proveniencji)⁶ z kilkunastoma ustawami (z niezbędnymi nawiązaniami do towarzyszących im źródeł prawa będących już formami działania administracji publicznej) z zakresu materialnego prawa administracyjnego.

Preferowane w prowadzonej analizie akcenty (eksponowane w tytule monografii) nie wykluczyły więc materialnoprawnych peregrynacji badawczych – wszak prawo administracyjne ujmowane holistycznie zmierza do regulowania sytuacji prawnej administrowanych. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno zagadnienia ogólne, jak i ustrojowa perspektywa analizowania problematyki administracji publicznej (ujmowanej podmiotowo i przedmiotowo) oraz prawa administracyjnego stanowią swego rodzaju *corpus ius et administratio*. To jest podstawa, na której opierają się administracja publiczna i prawo administracyjne⁷.

Rozmiary prawa administracyjnego, a także petryfikacja (tak doktrynalna, jak i dydaktyczna) jego proceduralnej części przesądziły też o tym, że konteksty

⁴ *Nota bene* w tym zakresie dysponujemy relatywnie niedawno wydanym wrocławskim opracowaniem: *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2019.

⁵ W tym zakresie – szczególnie w kontekście rozważań traktujących o ustroju samorządu terytorialnego – mieliśmy też na uwadze możliwości odsyłania do pogłębionej analizy otwarte przez kolejny wrocławski podręcznik, tj. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.

⁶ Np. funkcji administracji publicznej, form działania administracji, źródeł prawa administracyjnego, kontroli administracji.

⁷ Która ciągle, niestety, nie doczekała się normatywizacji w postaci przepisów ogólnych prawa administracyjnego.

jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz postępowania sądowo-administracyjnego zostały potraktowane sygnalizacyjnie – w zakresie niezbędnym do omawiania zagadnień ogólnych i ustrojowych, z uwzględnieniem również potrzeb badawczych analiz prowadzonych w części trzeciej.

Analiza wybranych regulacji z zakresu administracyjnego prawa materialnego miała na celu umożliwienie zastosowania wiedzy z zakresu części ogólnej prawa administracyjnego do konkretnego zakresu zagadnień i ukazanie ich ścisłego związku. Fundamentalną dla omawianej problematyki kwestią jest to, że starano się odnieść do charakterystyki analizowanych zagadnień w kontekście: funkcji administracji publicznej, podstaw prawnych, form działania administracji publicznej, organizacji prawnej administracji, toku instancji oraz nadzoru. Nie tylko pozwala to na lepsze zrozumienie analizowanej tematyki, ale też stanowi syntetyczne tło porównawcze omawianych instytucji, czym przyczynia się do pogłębionej refleksji nad stanem materialnego prawa administracyjnego i perspektywami jego zmiany.

Systemowa (motywowana cywilizacyjnie, prakseologicznie) niezbędność – w niektórych zakresach już o znamionach niepomijalności – administracji publicznej, a w konsekwencji też prawa administracyjnego, stanowią atrybuty w typie „przeźroczystego aksjomatu” państwa i prawa⁸. Trudno więc przecenić znaczenie prawa administracyjnego. Skala, waga i wpływ tej gałęzi na organizację i funkcjonowanie państwa, a docelowo – na sytuacje prawne administrowanych (począwszy od jego obywateli) są znaczne i bezspornie niepomijalne. Faktem notoryjnym jest, że to oddziaływanie potrafi być intensywne. Perspektywa *communis opinio* nierzadko wskazuje też na to, że nie zawsze administrowanie jest prawidłowe. Przykłady ze stanu pandemii „tylko” (niestety) wzmocniły podstawy dla tego rodzaju konstatacji. Wbrew pozorom, doktrynalna analiza tego rodzaju kazusów, ich weryfikacja i kontestacja nie przydaje się tylko do celów akademickich, naukowych. Często okazuje się bowiem, że np. problematyka hierarchii źródeł prawa, materii ustawowej itp. odgrywa istotną rolę przy kwalifikowaniu deliktów administracyjnych – np. bezpośrednio przekładając się na stosowanie prawa administracyjnego i kontrolę jego wykonywania w kazusie związanym z jedzeniem kebaba w miejscu publicznym⁹. *Summa summarum* tego rodzaju uwarunkowania stawiają więc wysokie wymagania przed nauką prawa administracyjnego – zarówno teoretyczne, jak i o praktycznych już konotacjach. Z zamiarem właściwego im sprostania zapraszamy Państwa – począwszy od studentów studiów prawniczych i administracyjnych, a na praktykach doświadczonych już dylematami *law in action* w zakresie związanym prawem administracyjnym, skończywszy – do lektury.

⁸ Zob. P. Lisowski, *Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020, s. 187.

⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 12.02.2021 r., VII SA/Wa 1541/20, LEX nr 3156513.

Bezspornie prawo administracyjne jest najobszerniejszą gałęzią prawa – dlatego też nawet w wybranych do analizy obszarach poruszamy się częściej w rozważaniach o egzemplifikacyjnym (a nie enumeratywnym) charakterze. W dodatku mamy w tym zakresie do czynienia z normatywizacją preferującą wykorzystywanie władztwa administracyjnego. Trudno więc bagatelizować jej wpływ na stosunki społeczne. Tym bardziej że wykonywanie administracji publicznej (administrowanie, administracja publiczna w ujęciu przedmiotowym) wiąże się z nieuchronnymi konotacjami z problematyką wartości, co przesądza o silnej wrażliwości aksjologicznej prawa administracyjnego.

Pamiętać bowiem należy, że niezbędność i aktualność administracji publicznej nie polega na tym, iż wszyscy myślą o niej, lecz właśnie na tym, że już zapomnieli, co tak naprawdę jest jej misją i celem¹⁰. W omawianej sytuacji szczególnie ważne jest, aby w płaszczyźnie organizowania publicznej działalności administracja mogła z lepszym uwzględnieniem interesu publicznego służyć obywatelom. Jednocześnie kategoria interesu publicznego jako kryterium działania administracji publicznej odnoszona być winna do wszystkich sfer aktywności tej administracji. Ponieważ warunki do realizacji dobra wspólnego tworzą ustawy, które ustalają cele i kierunki działania oraz zasady funkcjonowania organów administracji publicznej, sprawność wykonywanych przez te podmioty zadań nałożonych przepisami prawa będzie wyznaczać poziom realizacji dobra wspólnego.

Z racji tej, że nie ma przedsięwzięć państwa i związków samorządowych nieadresowanych w ostateczności do ludzi, uznać trzeba, iż dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji. W istocie można bowiem przyznać, że uznając „dobra wspólne” i jego konsekwencje aksjologiczne, tym samym dokonaliśmy wyboru etycznego na rzecz pewnej wizji państwa i jego instytucji w jego realizacji.

Sens sformułowanego założenia uchwytujemy lepiej, kiedy uświadomimy sobie codzienną niepomijalność administrowania (wystarczy wspomnieć o znaczeniu usług publicznych czy działalności użyteczności publicznej lub roli policji administracyjnej oraz reglamentacji). Dochodzi do tego jeszcze zwiększone wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w działalności administracji publicznej oraz dynamika wpływu procesów o globalizacyjnej i europeizacyjnej proveniencji. Prawo administracyjne niewątpliwie jest podatne na tak inspirowane modyfikacje. Wiąże się z tym też kwestia jakości tego prawa, tj. spełnianie w niezbędnym stopniu i zakresie podstawowych wymogów pozwalających na osiągnięcie celu, jakim w tym przypadku jest stworzenie dobrego prawa i przestrzeni publicznej z perspektywy kompleksowych modeli etyki i wartości.

¹⁰ J. Blicharz, *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kowowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020, s. 24.

Trzeba też podkreślić, że prawo administracyjne pozostaje zależne od ewolucji przemian państwa i działań administracyjnych. W tym kontekście również globalizacja wpływa zarówno na regulację prawną, jak i działalność administracji publicznej. Nie możemy także zapominać, że globalizacja faktycznie miała znaczący wpływ na prawo, przekształcając wiele z jego instytucji, modyfikując klasyczne funkcje prawa itd. Prawo zatem – lub pewne prawne instrumenty – przyczyniło się do tego, co nazywamy globalizacją naszych społeczeństw, ale jednocześnie globalizacja sprawia, że systemy prawne i koncepcja prawa ulegają zmianie.

Co prawda nowe mechanizmy regulacyjne wywołane procesami globalizacyjnymi nie anulują automatycznie dokonań przeszłości, ponieważ prawo utrwała na wielu płaszczyznach instytucje z różnych epok, tym niemniej dostarczają rozwiązań dla zjawisk, które były do tej pory analizowane mniej lub bardziej wyczerpująco, w prawie zarówno publicznym (administracyjnym), jak i prywatnym.

Współcześnie możemy mówić także o wyraźnych niedomaganiach w aspekcie regulacji prawnych, co ma wpływ nie tylko na niepoprawność działania samej administracji publicznej, lecz także na petryfikację negatywnych opinii publicznych. Dochodzą do tego patologie administracji publicznej, bezspornie (niestety) o intensyfikującym się od kilku lat natężeniu, co warto podkreślić – silnie inspirowane ze strony władzy publicznej. Jak by tego było mało, prawo administracyjne nie należy – niestety – do zunifikowanych (nie „tylko” terminologicznie-pojęciowo) gałęzi prawa.

Wszystko to razem nadaje nie tylko inny ton współczesnej idei administracji publicznej, ale też określa miejsce polskiego państwa jako państwa prawnego, którego intensywność eksponowania, nie oznacza w konsekwencji, że mamy do czynienia z istnieniem pełnej regulacji prawnej wszystkich wartości, z których normatywnie buduje się państwo.

Warto też pamiętać, że tworzenie „inteligentnych regulacji” jest na pewno pożądane, niemniej jednak idealny tekst normatywny nie daje i nie może dawać bezpośrednich odpowiedzi na wszelkie pytania o konflikty wartości (dotyczy to m.in. prywatyzacji niektórych dóbr publicznych), natomiast powinien zawierać mechanizm umożliwiający ekspozycję potrzeb człowieka wśród celów i zadań administracji.

To właśnie odróżnia prawo administracyjne, które będzie „prawem administracyjnym jutra”, od poprzedniego „prawa administracyjnego dnia wczorajszego”. Tak więc gra toczy się tu w dużej mierze o przyszłość prawa lub – jeśli wolno nam pójść dalej – przyszłość cywilizacji. Jednocześnie wyzwaniem doktryny prawa publicznego, a nade wszystko nauki prawa administracyjnego jest ciągle poszukiwanie nowych modeli oraz dostatecznie wyraźnych paradygmatów sprawiedliwych społecznie rozstrzygnięć i wszelkiej opartej na prawie ochrony jednostki, obywatela, człowieka, której brak jest widoczny coraz mocniej.

Licząc, że sprostaliśmy, choć po części, związanym z tym wyzwaniem, zapraszamy zatem – z pozostałymi Autorkami i Autorami¹¹ – do zmierzenia się z nimi przy naszej pomocy.

We Wrocławiu, grudzień 2021 r.¹²

Jolanta Blicharz, Piotr Lisowski

Literatura

- Bigo T., *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933
- Blicharz J., *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020
- Boć J. red. *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020
- Lisowski P., *Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020
- Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2019

¹¹ Przy tej okazji dziękujemy wszystkim piszącym za trud włożony w powstanie tej publikacji (pisanie w czasach pandemii, pod presją piętrzących się obowiązków związanych ze zdalną pracą czy nadchodzącą ewaluacją – nie jest zadaniem łatwym...).

¹² W ramach nawiązywania do dobrych tradycji naszych Wrocławskich Mistrzów, zastosowaliśmy formułę wykorzystaną przez Profesora Tadeusza Bigo (wówczas – jeszcze doktora, docenta UJK) na zakończenie jego artykułu: *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933, s. 3–31. Tam założyciel wrocławskiej szkoły nauki administracji i prawa administracyjnego zamieścił następującą adnotację: „We Lwowie, grudzień 1932”. 89 lat później kontynuujemy zatem sztafetę pokoleń (w polskiej nauce prawa administracyjnego).

Czas niezbędny na prace redakcyjne i proces wydawniczy sprawił, że *summa summarum* prowadzone analizy uwzględniają stan prawny na 1.03.2022 r.

Część pierwsza

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Rozdział I

ADMINISTRACJA PUBLICZNA. TRADYCJA A WSPÓŁCZESNOŚĆ

1. Geneza

Powstawanie administracji publicznej we współczesnym rozumieniu to proces długotrwały i nieodzowny dla rozwoju państwa i państwowości na przestrzeni wieków. W związku z występowaniem odmiennych uwarunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych nie może być mowy o jedynej uniwersalnej ścieżce rozwoju administracji we wszystkich państwach. Jednak możliwa i potrzebna jest dyskusja na temat genezy administracji pod kątem identyfikowania tych wszystkich wspólnych czynników, które w zasadniczy sposób ukształtowały fundamenty współczesnej administracji publicznej.

Za protoplastę administracji publicznej na kontynencie europejskim uchodzi administracja powstała w warunkach **monarchii absolutnej**. Co prawda absolutyzm rozwijał się na przestrzeni kilku stuleci – od końca XV w. aż do Wielkiej Rewolucji – to dopiero rządy króla Ludwika XIV we Francji doprowadziły do ostatecznej likwidacji reprezentacji stanowej oraz odebrania lokalnym możnowładcom wpływów i przywilejów. Jest symptomatyczne, że najskuteczniejszym instrumentem umacniania władzy króla stała się administracja.

Bez wątpienia najtrwalszą spuścizną monarchii absolutnej we Francji jest stworzenie silnych struktur administracji centralnej, przy czym **centralizacja** w ówczesnym rozumieniu oznaczała podległość organu niższego rzędu organowi usytuowanemu powyżej, a w ostateczności monarsze, który zawsze mógł podejmować decyzje oświadczenia, również te o charakterze personalnym, połączone z ingerencją w działania wszystkich organów. Otóż tak rozumiana skrajna centralizacja odzwierciedlała ideę skupienia władzy w państwie w ręku osoby panującego, która nie podlegała niczyjej kontroli. Kwintesencją centralizacji była **zasada hierarchicznego podporządkowania**, rozumiana jako hierarchiczna podległość urzędników, rozpoczynając

od tych usytuowanych w terenie, a na osobie władcy kończąc¹. Struktury hierarchiczne uległy wzmocnieniu w dalszych latach, również w wyniku reform przeprowadzonych przez Napoleona, by móc „przekazywać ustawy i polecenia rządu aż do najniższych odnóg porządku społecznego z szybkością iskry elektrycznej” (wypowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych J.-A. Chaptala z 1800 r.)².

Oprócz centralizacji o sile administracji francuskiej zadecydowało m.in. wprowadzenie podziału pracy, co najlepiej oddaje zasada **resortowości**. Polegała ona na podziale kompetencji wykonawczych administracji pomiędzy resorty, rozumiane jako niezależne od siebie pionory organizacyjne na czele z ministrami. Jako pierwsze powstały resorty spraw zagranicznych, skarbowości, wojskowości i spraw wewnętrznych oraz wymiaru sprawiedliwości za panowania Ludwika XIV. Co znamienne, po Rewolucji Francuskiej nie nastąpiło odejście, lecz kontynuacja i dalsza rozbudowa resortów, w wyniku czego powstał resort spraw wewnętrznych, który przejął wszystkie sprawy nieumiejscowione w pozostałych resortach, w tym kwestie zapewnienia porządku publicznego³. Jako pierwszy na tę prawidłowość wskazał A. de Tocqueville, który na podstawie rzetelnych badań historycznych postawił tezę, że rewolucja stanowi zawsze kontynuację obalanego ustroju, co się tyczyło również ustroju administracji⁴.

Doceniając wkład absolutyzmu w ukształtowanie administracji publicznej, należy jednocześnie wskazać na jego zasadnicze słabości. Do takich należy fakt, że **administracja** w absolutyzmie **nie była wyodrębniana od osoby panującego** w znaczeniu podmiotowym, nie posiadała przypisanego stałego zakresu kompetencji, które w każdej chwili mógł przejąć władca, co *de facto* stanowiło o jej uzależnieniu od subiektywnej woli i oceny króla. W tym sensie administracja była postrzegana jako instrument w rękach panującego do sprawowania zarządu majątkiem oraz przede wszystkim jako medium realizacji władzy względem poddanych. I tutaj dochodzimy do sedna problemu. Otóż król sprawował władzę nad swoimi poddanymi za pośrednictwem administracji, stanowiąc akty zwane *ius politiae*, zawierające rozmaite rozkazy, ukazy, ordonanse, odezwy, edykty, polecenia, patenty, dekrety czy zarządzenia. Były one stanowione wedle samodzielnego i subiektywnego namysłu rządzącego, nie wiązały władcy i administracji, były w większości dostosowane do konkretnych okoliczności, zaś ich tworzenie i stosowanie nie podlegało żadnej kontroli zewnętrznej. Swoistą namiastką kontroli był tzw. rekurs hierarchiczny, którego funkcję trudno by porównywać do współczesnej instytucji odwołania strony od decyzji, gdyż brakowało jakichkolwiek obiektywnych kryteriów rozstrzygnięcia administracji⁵.

¹ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1997, s. 47.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 38.

³ J. Malec, *Cechy charakterystyczne i podstawowe zasady organizacji nowożytnej administracji państwowej*, [w:] *Historia administracji i myśli administracyjnej*, red. J. Malec, D. Malec, Kraków 2003, s. 15.

⁴ A. de Tocqueville, *Dawne rządy i rewolucja*, Warszawa 1907.

⁵ Zob. A. Błaś [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 35.

Inną słabością absolutyzmu był **swoisty sposób formułowania celów państwa**, który determinował funkcje administracji. Otóż w tym względzie panowało powszechne przekonanie o podstawowej misji państwa nakierowanej na osiąganie szczęśliwości poddanych. Państwo miało zatem wprowadzać udogodnienia i osładzać życie jednostek, wspierać ich siłę wewnętrzną (dobrobyt) i szczęśliwość wieczną, zwiększać wzrost populacji, który jest warunkiem szczęśliwego społecznego bytu, gwarantować bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo moralne⁶. Argumentem przemawiającym za szeroką ingerencją w każdą sferę życia jednostek było przekonanie o niemocy i słabości istoty ludzkiej, która nie jest w stanie własnymi siłami i własnymi środkami zapewnić sobie wszechstronnego rozwoju. Jest symptomatyczne, że osiągnięciu rzeczonych celów miał służyć nie tyle system świadczeń socjalnych, ile rozbudowany system nakazów i zakazów zawarty w *ius politiae*. To z kolei daje asumpt do stwierdzenia, że skuteczność administrowania była całkowicie uzależniona od gotowości jednostek do przestrzegania ustalonych reguł, nakazów i zakazów⁷.

Kolejną słabością okresu absolutyzmu był **brak racjonalnych przesłanek legitymizacji władzy**. Król poszukiwał bowiem uprawomocnienia swoich rozstrzygnięć, odwołując się nie do wydawanego przez siebie *ius politiae*, czy do poparcia poddanych, lecz do kategorii nadprzyrodzonych – głównie do łaski pochodzącej od Boga. Eksponowanie odpowiedzialności przed Bogiem wynikało stąd, że Europa XVI, XVII i częściowo XVIII w. nie znała patriotyzmu narodowego i ludzie definiowali wspólnotę przez tożsamość wiary przodków i przynależność do Kościoła⁸.

Trudno nie zauważyć, że wyżej nakreślone **cele państwa i funkcje administracji, jak również legitymacja władzy oparta na woli bożej stały w rażącej sprzeczności do haseł oświecenia**, niezmiernie popularnych w XVIII w. Przypomnijmy, że zwolennicy oświecenia byli przeciwnikami wszelkiej nadprzyrodzoności, przez co poprzestawali jedynie na tym, czego można doświadczyć lub sprawdzić. Przykładowo Kant poddawał krytyce koncepcje państwa nakierowane na osiąganie dobrobytu jednostki. Wedle filozofa normy wykonywane przymusowo nie są odzwierciedleniem prawa natury, pozbawionego cech przymusu. Celem wprowadzania przymusowych praw nie powinna być szczęśliwość jednostek, ale ich wolność do budowania własnej szczęśliwości według upodobania, byle nie została naruszona taka sama wolność drugiego⁹.

⁶ J.B. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji: przyczynki do dziejów tej nauki: historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882, s. 72, s. 95; A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959, s. 26; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 55; M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 27.

⁷ J.B. Oczapowski, *Policyści...*, s. 157.

⁸ G. Le Bras, *Les origines canoniques du droit administrative* [w:] *L'évolution du droit public, études offertes à Achille Mestre*, Paris 1956, s. 395.

⁹ F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, AUWr Pr. 1962/4, s. 13.

Widzimy zatem, że głębokie przeobrażenia administracji w Europie XIX w. nie nastąpiły samoczynnie i z dnia na dzień, lecz były spowodowane wieloma istotnymi czynnikami, które wymusiły redefinicję sposobów i metod rządzenia oraz administrowania. Obok oświecenia inną ważną siłą sprawczą zmian była postępująca **industrializacja, która wymusiła zmianę formuły zadaniowej państwa w wymiarze jakościowym i ilościowym**. Zadaniem administracji nie miało już być osiągnięcie szczęśliwości poddanych, jak w państwie feudalnym czy absolutnym. Wzmożona migracja ludności do miast spowodowała urbanizację gmin dotychczas wiejskich, które musiały się zmierzyć z problemami kanalizacji, usuwania nieczystości, zwalczania przestępczości, tworzenia miejsc mieszkalnych. Wszystko to prowadziło do stopniowego przeobrażenia profilu zadań administracji, gdzie obok klasycznych funkcji policyjnych i porządkowych na znaczeniu zyskiwały funkcje administracji świadczącej. Dodatkowo nastąpił ogromny wzrost ilości zadań publicznych, który powodował konieczność zwiększenia ilości zatrudnionych w administracji, co z kolei skutkowało wzrostem instytucjonalnego znaczenia administracji jako odrębnej kategorii. W tej sytuacji pojawiła się potrzeba stanowienia reguł, które by w sposób aprioryczny określały sposób funkcjonowania urzędu oraz zachowanie pojedynczego urzędnika, tworząc jednocześnie podwaliny swoistego dystansu administracji od osoby władcy¹⁰.

Niebywały wzrost zadań administracji oraz rosnący w siłę aparat urzędniczy nie był jednak tym najważniejszym motorem przeobrażeń, które doprowadziły do powstania administracji publicznej we współczesnym rozumieniu. **To zwycięski pochód parlamentaryzmu w Europie kontynentalnej w XIX w. sprawił, że regulacja zagadnienia administrowania (zarządzania) państwem była sukcesywnie i konsekwentnie wyjmowana spod kompetencji królów i władców i przechodziła do gestii parlamentu**. Tam zaś podstawowym mechanizmem porządkowania stosunków ustrojowych i społecznych w państwie była i jest w dalszym ciągu ustawa.

Ustawa kreowała i jednocześnie nobilitowała administrację, uwalniając ją spod orbity dowolności i wolicjonalności władcy (absolutnego) i oddając pod rząd apriorycznego aktu normatywnego. Prawo spełnia tu ważne funkcje wobec administracji. Z jednej strony tworzy administrację jako odrębną kategorię strukturalną, ale również spełnia funkcję stabilizującą, ponieważ, stanowiąc katalog zadań i powinności urzędu, obiektywizuje układ zależności pomiędzy administracją a panującym. W konsekwencji kryteria oceny urzędu i urzędnika stają się wymierne i neutralne¹¹.

¹⁰ D. Zacharias, *Der Begriff des Verwaltungsrechts in Europa* [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, t. 4, *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, Heidelberg 2011, s. 536.

¹¹ H. Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat: Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzipis der Exekutive*, Tübingen 1991, s. 36.

Jednak najważniejszą funkcją ustawy nie była wspomniana wcześniej nobilitacja administracji, lecz skuteczne zagwarantowanie praw jednostki w państwie. Najpełniejsze uzasadnienie doktrynalne dostarcza w tym względzie wypracowana w Niemczech idea państwa prawa (*Rechtsstaat*), która – inaczej niż we Francji¹² – wywodzi szczególną wartość ustawy nie z demokratycznej legitymacji parlamentu, lecz ze względu na cechy w niej zawarte. Chodzi zwłaszcza o jej abstrakcyjny charakter, aprioryczność, przewidywalność, kontrolowalność. Wszystkie te cechy tworzą formalną przesłankę skutecznej gwarancji praw jednostki, zwłaszcza zaś równości wobec prawa i wolności. W konsekwencji uzasadnienia ustawy upatrywano w misji samoograniczenia państwa i wszelkiej władzy państwowej. W odniesieniu do administracji ustawę traktowano jako skuteczny instrument związania administracji prawem dla ochrony jednostki przed nieuzasadnionym (w ustawie) wkraczaniem w sferę jej praw i wolności. W związku z tym centralną funkcję prawa administracyjnego O. Mayer upatrywał w ujarzmianiu nieokiełznanej twórczości administracji (*flutende Masse der Verwaltungstätigkeit einzudämmen*)¹³, zaś odwołujący się do klasyków niemieckich T. Bigo wskazywał na konieczność ochrony prawnej jednostki przed niepożądaną i niczym nieskrępowaną władzą administracji¹⁴.

Reasumując należy stwierdzić, że istnieje wiele czynników, które doprowadziły do powstania administracji we współczesnym rozumieniu. Jeżeli jednak mielibyśmy wyróżnić tę jedną najważniejszą przesłankę, to należy wskazać centralną rolę prawa administracyjnego w wykreowaniu i ciągłym udoskonalaniu nowoczesnej administracji. Wprowadzenie obowiązku działania administracji na podstawie i w granicach prawa stało się punktem zwrotnym i prymarnym (choć nie jedynym) kryterium oceny współczesnej administracji.

Uważny czytelnik postawi na koniec uzasadnione pytanie, dlaczego w powyższych rozważaniach na temat genezy administracji publicznej zabrakło nawiązania do kształtowania się nowoczesnej administracji publicznej w Polsce. Otóż, jak zaznaczono na wstępie, proces powstawania administracji publicznej, przypadający na koniec XVIII i cały wiek XIX, jest ściśle powiązany z rozwojem państwa i państwowości na przestrzeni wieków. W przypadku Polski po rozbiorach doszło do zerwania tradycji państwowości, co wypada dokładnie na ten okres, kiedy w Europie kontynentalnej powstawało i gruntowało się prawo administracyjne, a wraz z nim nowoczesna administracja. Na zajętych terenach zaborcy wprowadzili własne struktury i procedury administracyjne, które uwzględniały polską specyfikę tylko w ograniczonym stopniu, jak w wypadku administracji Księstwa Warszawskiego¹⁵.

¹² Zob. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Wrocław 2019, s. 70 i n.

¹³ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. I, Berlin 1924, s. 92.

¹⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 4.

¹⁵ P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006.

czy Królestwa Polskiego¹⁶. Warto podkreślić, że w dwudziestoleciu międzywojennym, obok rozwiązań zaczerpniętych z systemu austriackiego, pruskiego i rosyjskiego, korzystano z bogatego dorobku polskiej myśli administratywistycznej powstałej w okresie zaborów¹⁷. Ta ostatnia stanowi swoistą namiastkę kontynuacji państwowości i tożsamości tradycji administracyjnoprawnej.

2. Ewolucja i modele

Przyjęcie zasady demokratycznego państwa prawa bynajmniej nie jest końcem historii administracji. Przeciwnie – jest to początek, myśl przewodnia i stały element dyskursu na temat funkcjonowania i ulepszania nowoczesnej administracji. Inaczej ujmując, można i trzeba wyróżnić ewolucję i etapy rozwoju administracji, które mają miejsce w ramach demokratycznego państwa prawa i których zasadniczym motorem są warunki i uwarunkowania usytuowane poza administracją i poza prawem administracyjnym. Administracja jako władza wykonawcza realizuje wizję i programy polityczne zwycięskiego ugrupowania, które posiada większość w parlamencie. Zatem inaczej będzie wyglądał kształt administracji, kiedy władzę w państwie sprawuje ugrupowanie hołdujące wizji silnego interwencjonizmu w gospodarkę i życie społeczne, a inaczej, kiedy za podstawową wartość jest uznawana wolność gospodarki rynkowej. Śledząc historię administracji publicznej po II wojnie światowej, możemy wyróżnić – w dużym uproszczeniu i z zastrzeżeniem odrębności w poszczególnych państwach – trzy podstawowe etapy rozwoju w zależności od dominujących wizji zarządzania nowoczesnym państwem. W kolejności zostanie omówiony model administracji właściwy dla państwa dobrobytu i wzmoczonego interwencjonizmu państwowego lat 50.–70. XX w., następnie dla fazy reform nowego zarządzania publicznego lat 80. i 90. XX w., by na końcu omówić aktualny model administracji partycypacyjnej z perspektywy założeń współrzędzenia sferą publiczną (*governance*).

Wyróżnione modele stanowią próbę opisaną, uporządkowania i poznania złożonej rzeczywistości administrowania w XX i XXI w. na podstawie przyjmowanego zbioru założeń upraszczających. Zaproponowane etapy (i odpowiadające im modele administracji) nie przebiegały w sposób konsystentny i linearny. Najczęściej metody wykorzystywane w procesie administrowania zawierają swoistą kompozycję elementów właściwych wszystkim trzem modelom z odpowiednim akcentowaniem. Przykładowo, również współcześnie istnieje potrzeba prowadzenia wzmoczonej interwencji w sferę gospodarki, przy czym to bardziej organizacje międzynarodowe i supranarodowe dążą do ustalania pożądaných kierunków rozwoju interwencjonizmu państwowego¹⁸.

¹⁶ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I–III, Warszawa 1880–1884, *passim*.

¹⁷ J.B. Oczapowski, *Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych z lat kilkunastu zebrane*, „Biblioteka Umiejętności Prawnych”, Warszawa 1882; A. Okolski, *Wykład prawa...*, *passim*.

¹⁸ C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, *passim*.

W związku z tym należy uznać, że o ile daje się wyróżnić określony zestaw cech właściwych dla administracji na danym etapie rozwoju, o tyle akcentowanie rozmaitych metod administrowania przebiega odmiennie w każdym państwie.

2.1. Administracja w ujęciu państwa dobrobytu

Podstawowym założeniem państwa dobrobytu jest konieczność podejmowania szeroko zakrojonej interwencji w przebieg procesów społecznych i gospodarczych. Takie podejście zostało zainspirowane teorią J.M. Keynesa oraz wielkim sukcesem programu *New Deal* Prezydenta F.D. Roosevelta w Stanach Zjednoczonych, który następnie został odpowiednio zaadoptowany przez rządy państw Europy Zachodniej w latach 50.–70. XX w. Zapoczątkowana wówczas ogromna skala interwencjonizmu we wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego miała na celu realizację idei państwa dobrobytu (państwa opiekuńczego)¹⁹. Interwencjonizm państwowy oraz reformy socjalne miały miejsce również w państwach socjalistycznych z zastrzeżeniem odmiennego podłoża ideologicznego i ustrojowego. W związku z tym w państwach zachodnich zabezpieczenie społeczne oraz gwarancja praw socjalnych miały dodatkowo stanowić swoiste antidotum na „bakcylię komunizmu”²⁰.

Założeniem interwencjonizmu państwowego było (i nadal jest) przekonanie o zawodności mechanizmów wolnego rynku, natomiast jego najbardziej rozbudowana wersja z lat 50.–70. XX w. zakładała konieczność realizowania dobrobytu przez podmioty administracji publicznej zamiast podmiotów prywatnych. W aspekcie strukturalnym to przede wszystkim samo państwo miało być odpowiedzialne za finansowanie, realizowanie oraz gwarantowanie wynikających z ustaw zadań publicznych. Konieczność zaopatrywania obywateli w dobra i usługi różnego typu skutkowałą wzrostem różnorodności organizacyjnej administracji, zaś szczególne znaczenie posiadały administracyjne podmioty gospodarujące i usługowe, takie jak przedsiębiorstwo państwowe czy zakład administracyjny. Znaczenie tego ostatniego podkreślał już w swoich badaniach M. Weber, konstruując koncepcję państwa zakładowego (*Anstaltsstaat*), w którym najlepiej jest urzeczywistniany model idealnej biurokracji właściwy dla panowania legalnego²¹. Fundamentem państwa zakładowego jest urzędnik zatrudniony w ramach stosunku służby publicznej w oparciu o tzw. model awansu (kariery)²²

¹⁹ Niektórzy autorzy traktują interwencjonizm i państwo dobrobytu jako dwa odrębne etapy rozwoju administracji; zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 25 i n.

²⁰ D.E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 37.

²¹ A. Anter, *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Berlin 1995, s. 51 i n.

²² H. Szewczyk, *Modele służby publicznej i ich przydatność dla polskiego porządku prawnego [w:] Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 269 i n.

z gwarancją trwałości zatrudnienia i możliwością awansu po szczeblach kariery urzędniczej²³.

Podstawowe cele administracji w państwie dobrobytu były realizowane nie tyle w ramach klasycznych funkcji reglamentacyjno-porządkowych, które są aktualnie niezależnie od programów politycznych partii rządzącej, ale przede wszystkim w ramach funkcji świadczenia usług publicznych oraz produkcji dóbr publicznych. Rozpatrywanie administracji świadczącej jako administracji odpowiedzialnej za kreowanie dobrobytu powodowało nieuchronny wzrost zadań publicznych i w konsekwencji rozrost wydatków, co wymusiło wdrażanie odpowiednich instrumentów koordynacyjnych. Stąd duże znaczenie zyskała kolejna funkcja państwa dobrobytu interweniującego w procesy społeczne i gospodarcze, a mianowicie funkcja planistyczna. Dobrobyt realizowano w ramach rozlicznych polityk publicznych, których koordynacja wymagała podjęcia czynności przewidujących, przedsięwzięczych i projektujących, które zakładają twórczą rolę administracji w realizacji interesu publicznego²⁴.

Jednostka w państwie dobrobytu i wzmożonego interwencjonizmu była postrzegana przede wszystkim w charakterze beneficjenta rozbudowanych świadczeń administracji dostarczanych z poszanowaniem zasady powszechności i równego dostępu dla każdego obywatela. Z drugiej jednak strony, jeżeli centralnym elementem konstrukcji statusu obywatela są prawa i obowiązki związane z uzyskaniem świadczenia, to istnieje niebezpieczeństwo zredukowania go do roli biernego odbiorcy publicznych świadczeń socjalnych²⁵. Państwo w dobie silnego interwencjonizmu nie przewidywało w sferze publicznej aktywności innych podmiotów poza nim samym. Wówczas usługi publiczne są integralną częścią sprawowania władzy publicznej i władztwa administracyjnego, zaś udzielenie lub nieudzielenie świadczenia następuje w drodze jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia administracji²⁶. W tym zakresie szczególnie jaskrawy przykład stanowi sytuacja w PRL-u, gdzie ze względu na upaństwowienie oraz reglamentację żywności po roku 1980 administracja świadcząca oparta na bonach żywnościowych oraz rzeczowych sprawowała władzę w najpełniejszym wymiarze²⁷.

²³ R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa*, ST 2014/11, s. 7.

²⁴ R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji...*, s. 8.

²⁵ A. Chrisidu-Budnik, *Klient organizacji publicznej*, SE 2013/169, s. 12.

²⁶ E. Forsthoff, *Rechtsfragen der Leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959, s. 36.

²⁷ I. Lipowicz, *Administracja świadcząca na odległość – nowe wyzwania administracyjnoprawne* [w:] *Telemedycyna i e-Zdrowie. Prawo i informatyka*, red. I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński, Warszawa 2019, s. 16.

2.2. Administracja w ujęciu nowego zarządzania publicznego

Reformy nowego zarządzania publicznego (NPM – *New Public Management*) zostały zapoczątkowane w latach 80. XX w. w krajach anglosaskich, głównie w Wielkiej Brytanii, USA oraz Nowej Zelandii. Szereg postulatów NPM zrealizowano również w Europie kontynentalnej, tradycyjnie kojarzonej z rozbudowanym systemem świadczeń socjalnych, natomiast w krajach Europy Środkowo-Wschodniej lat 90. XX w. stały się integralną częścią reform transformacji ustrojowej w obliczu konieczności oszczędzania finansów publicznych. Inspirację reform NPM tworzą poglądy neoliberalne uznające centralne znaczenie teorii ekonomicznych oraz teorii zarządzania²⁸, co oznacza, że obok legalności ważnym miernikiem oceny działania administracji publicznej stało się kryterium sprawności (skuteczności, korzystności i ekonomiczności). W takim podejściu zadanie publiczne jest traktowane już nie tylko w kategoriach prawnego obowiązku nałożonego ustawą, lecz jako wypadkowa wielkości ekonomicznych: nakładu, produktu i wyniku (*input, output, outcome*)²⁹.

Twórcy NPM przyjęli założenie o słabości czy wręcz zawodności samego państwa, któremu towarzyszy wiara w siłę sprawczą wolnej konkurencji oraz mechanizmów popytu i podaży. W konsekwencji na masową skalę zaczęto przeprowadzać prywatyzację zadań publicznych, zaś niesprywatyzowane obszary aktywności zaczęły podlegać administracji nowego typu. Miała to być administracja odmienna od tej zorganizowanej w hierarchiczne struktury, czyli taka, gdzie zatrudnianie urzędników odbywa się na podstawie tzw. modelu stanowisk (pozycyjnego), wyróżniającego się konkurencyjnym naborem do służby publicznej, brakiem gwarancji trwałości zatrudnienia oraz wynagradzaniem i awansowaniem zależnie od wyników pracy³⁰.

Wydaje się, że w praktyce postulat racjonalizowania struktur administracyjnych został najpełniej zrealizowany w drodze kompleksowych reform komunalizacji, jakie miały miejsce w Polsce wraz z przywróceniem instytucji gminy w 1990 r. oraz powiatu i województwa w 1998 r. Samorząd terytorialny nie jest wprawdzie „wynalazkiem” nowego zarządzania publicznego, gdyż jest instytucją o wielowiekowych tradycjach³¹, jednak konstytucyjnoprawna formuła działania „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) pozwala w sposób elastyczny wprowadzać mechanizmy i techniki menedżerskie, takie jak: orientacja

²⁸ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, Poznań 1994, s. 12 i n.

²⁹ R. Kusiak-Winter, *Performance Management w administracji publicznej – uwarunkowania, dylematy, wyzwania*, ST 2013/4, s. 49 i n.

³⁰ A. Limański, I. Drabik, *Ewolucja roli i znaczenia czynnika ludzkiego w zarządzaniu publicznym* [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego: Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016, s. 266 i n.

³¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 67 i n.

na wyniki, zarządzanie jakością, zarządzanie przez cele, *benchmarking*, *reengineering* czy *controlling*³².

Podstawowe funkcje administracji w dobie NPM zostały zrewidowane pod kątem możliwości przeprowadzenia reform demonopolizacji, prywatyzacji oraz komunalizacji zadań państwowych, nie oszczędzając nawet klasycznej funkcji policyjnej, by przywołać w tym miejscu wprowadzenie w 1991 r. instytucji straży gminnej. Jednak to głównie w zakresie administracji świadczącej nastąpiło wycofywanie się państwa na niespotykaną dotąd skalę. W związku z tym pojawiła się funkcja regulacyjna administracji, polegająca na kontroli sprywatyzowanego rynku usług publicznych, głównie w sektorach infrastrukturalnych gospodarki, i oznaczająca ochronę przed patologiami, jak również przed załamaniem koniunktury³³. Częściowe zastąpienie funkcji świadczącej funkcją regulacyjną wskazuje na zmianę funkcji administracji, która nie tyle samodzielnie wykonuje, lecz steruje zachowaniami podmiotów trzecich w wyniku ustalenia pewnych ram, wskazówek i celów działania oraz gwarantowania uzyskania określonych wyników³⁴.

Jednostka w perspektywie reform NPM jest traktowana w kategorii odbiorcy produktów i usług administracji, czyli obywatela-klienta, który powinien znać ich wartość i mieć możliwie szeroką wiedzę o usługach publicznych, ich standardach i możliwościach wyboru³⁵, co stanowi przedmiot regulacji tzw. kart praw klienta, niezmiernie popularnych w Wielkiej Brytanii lat 90. XX w.³⁶ Konsekwencją edukowania jednostki w zakresie merytorycznej zawartości świadczeń publicznych jest konieczność znajomości powstających po stronie administracji kosztów, które niejednokrotnie w sposób pośredni lub bezpośredni zostają przerzucone na obywatela-klienta w postaci opłat. To z kolei oznacza zerwanie z zasadą równego dostępu i powszechności świadczeń realizowanych przez administrację w reżimie prawa administracyjnego, zaś publiczne prawa podmiotowe są wypierane przez ogólne przepisy ochrony klienta i konsumenta i w przypadku sporu pozostaje ochrona sądów powszechnych³⁷.

2.3. Administracja w ujęciu współrzędzenia (*governance*)

O ile dwa poprzednie modele administracji publicznej były urzeczywistniane w programach rządowych poszczególnych państw, o tyle w tym przypadku motorem zmian

³² R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji...*, s. 9.

³³ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 21.

³⁴ T. Skoczny, *Stan i tendencje rozwojowe prawa administracji regulacyjnej w Polsce* [w:] *Ius Publicum Europaeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników-Administratywistów*, Warszawa 2003, s. 115–116.

³⁵ A. Chrisidu-Budnik, *Klient organizacji...*, s. 14.

³⁶ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 108.

³⁷ R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji...*, s. 9.

stały się inicjatywy organizacji międzynarodowych i supranarodowych przeprowadzanych od początku XXI w. Te ostatnie stworzyły z jednej strony konieczny polityczny *pendant* do ekonomicznego globalizmu zapoczątkowanego na etapie reform prorynkowych, ale z drugiej strony zaproponowały własną ponadnarodową wizję sposobów administrowania w przestrzeni publicznej. Idea współrzędzenia znajduje oparcie teoretyczne w licznych koncepcjach nagromadzonych wokół badawczego nurtu *governance*, który – w przeciwieństwie do teoretycznych fundamentów poprzednich etapów – wykazuje charakter eklektyczny, jest w wielu kwestiach celowo niedopowiedziany, co implikuje oczywiste trudności dokonywania delimitacji³⁸.

Jak sama nazwa wskazuje, administrowanie w optyce współrzędzenia jest ukierunkowane na złożony proces zarządzania przestrzenią publiczną z udziałem rozlicznych podmiotów publicznych (międzynarodowych i krajowych – centralnych, regionalnych i lokalnych), prywatnych i społecznych, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej (zarządzanie przez współrzędzenie). Stąd przedmiotem zainteresowania badaczy jest nie tyle monocentryczny ośrodek władzy zbudowany na zasadzie hierarchii, ile liczne ośrodki posiadające struktury heterarchiczne³⁹. Te ostatnie umożliwiają programową zmianę relacji z otoczeniem administracji, ewoluującą od informacji do komunikacji, od nakazywania do umożliwiania i od konkurencji do kooperacji⁴⁰. W ramach struktur heterarchicznych postawa urzędnika jest zgodna z tzw. wspólnotowym etosem służby publicznej, będącym przeciwieństwem administracyjnego czy rynkowego etosu służby publicznej⁴¹.

Koncepcja współrzędzenia postrzega jednostkę w kategoriach obywatela-interesariusza, który nie jest już biernym konsumentem-odbiorcą świadczeń publicznych, jak miało to miejsce na etapie silnego interwencjonizmu państwowego. Również za wąska staje się optyka jednostki-klienta wobec menedżerskiej administracji wykreowanej w reformach NPM. Na tym etapie zaangażowanie jednostki nierzadko przybiera postać wolontariatu pojedynczych osób lub inicjatyw w ramach zorganizowanych grup (np. rady młodzieżowe czy rady seniorów w gminach, powiatach i województwach). Odpowiednio do zmian ewoluuje instytucja klasycznego władztwa administracyjnego, ponieważ decyzje administracyjne skierowane do jednostki niejednokrotnie zawierają elementy aktywizujące, uzależniające uzyskanie świadczenia publicznego od samodzielnych działań adresata decyzji⁴², natomiast tam,

³⁸ A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 39 i n.

³⁹ H. Izdebski, *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, ST 2015/3, s. 80.

⁴⁰ R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji...*, s. 11.

⁴¹ Zob. S. Mazur, *Etos służby publicznej i jego oblicza* [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 91 i n.

⁴² Zob. np. art. 9 u.s.r.

gdzie jest to możliwe, umowa zastępuje klasyczne formy władcze, jak w przypadku kontraktu socjalnego⁴³.

Na etapie współrzędzenia funkcje administracji świadczącej podlegają redefinicji pod kątem zapewnienia akceptacji społecznej, co może również skutkować podjęciem działań republicyzacji (reetylizacji czy rekomunalizacji) sprywatyzowanych w przeszłości zadań publicznych⁴⁴. Z tych samych względów na znaczeniu zyskuje konstrukcja partnerstwa publiczno-prywatnego jako alternatywa wobec prywatyzacji zadań publicznych lub jako sposób na efektywne wykorzystanie środków unijnych⁴⁵. Na etapie współrzędzenia są również stosowane mierniki sprawności (skuteczności, korzyści i ekonomiczności) w ocenie działania administracji, jednak – inaczej niż na etapie nowego zarządzania publicznego – ich rozumienie nie ogranicza się tylko do sfery materialnej i policzalnej, lecz również do sfery społecznej. To z kolei oznacza odejście od dyktatu najniższej ceny w zamówieniach publicznych w kierunku respektowania aspektów jakościowych, innowacyjnych, środowiskowych i społecznych⁴⁶.

2.4. Ujęcia administracji a praworządność materialna

Należy z całą mocą podkreślić, że wszystkie scharakteryzowane powyżej ujęcia, modele i przypisane do nich etapy rozwoju współczesnej administracji są osadzone w warunkach demokratycznego państwa prawa. Oznacza to, że niezależnie od realizowanych wizji i programów zwycięskiego ugrupowania politycznego, mającego większość parlamentarną, mamy do czynienia z administracją działającą na podstawie i w granicach prawa. Jednak ocena działania administracji w odniesieniu do samego przestrzegania prawa podnosi znaczenie kryteriów tzw. praworządności formalnej. Należy pamiętać, że ujęcie formalne spełnia funkcje pochodne i instrumentalne względem tzw. ujęcia materialnego praworządności, akcentującego zestaw wartości, za realizację których jest odpowiedzialna administracja publiczna⁴⁷. Należą do nich takie ponadczasowe wartości jak dobro wspólne, godność człowieka, wolność czy solidarność. Ograniczenie oceny poszczególnych modeli administracji wyłącznie do kryteriów formalnych prowadzi do ubóstwienia i afirmacji samego państwa (i utożsamianej z nią administracji) jako ostatecznej i nieomyłnej instancji⁴⁸.

⁴³ Zob. art. 108 u.p.s.

⁴⁴ P. Lissoń, „Rekomunalizacja” zadań w sferze gospodarki komunalnej, RPEiS 2017/3, s. 133.

⁴⁵ J. Przedzińska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem*, AUWr PpA 2017/111, s. 143–158.

⁴⁶ K. Horubski, *Pozacenowe kryteria ekonomiczne oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)* [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. 121 i n.

⁴⁷ L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, PiP 1994/4, s. 5 i n.

⁴⁸ I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, RPEiS 2017/3, s. 17 i n.

W związku z tym należy skonstatować, że modelowe ujęcie administracji w państwie dobrobytu bliskie jest wyobrażeniom o administracji nieomyślnej i wszechmocnej, którym towarzyszy niedostrzeganie potencjału tkwiącego w jednostce ludzkiej oraz w mniejszych wspólnotach o charakterze lokalnym czy regionalnym. Również administracja w ujęciu nowego zarządzania publicznego opiera się na paternalistycznym podejściu do zarządzania sferą publiczną za pomocą mechanizmów rynkowych. Wówczas istnieje niebezpieczeństwo nadmiernego ekspozowania sprawności (skuteczności, korzystności i ekonomiczności) jako kryterium oceny działania administracji. Bez wątpienia należy pozytywnie ocenić starania na rzecz szybszego i sprawniejszego wydawania rozstrzygnięć w administracji czy też racjonalnego dysponowania środkami publicznymi. Jednak uwzględnienie wymogów prakseologicznych w administracji winno się odbywać wyłącznie przez pryzmat oceny urzędziwności podstawowych wartości ludzkich. Wydaje się, że dopiero etap współrządzenia zrywa z podejściem paternalistycznym, osadzając działania administracji publicznej w kontekście „horyzontalnego układu koncentrycznych kół z obywatelem w epicentrum”⁴⁹. Taka optyka oznacza administrowanie z udziałem wielu ośrodków decyzyjnych (lokalnych, regionalnych, państwowych, supranarodowych oraz społecznych), co jednak nieuchronnie prowadzi do rozbicia odpowiedzialności za realizację doba wspólnego. W takich warunkach centralne znaczenie zyskuje system gwarancji i skutecznych mechanizmów ochrony praw jednostki.

3. Sposoby definiowania administracji publicznej

3.1. Konieczność uwzględnienia dorobku innych nauk

Administracja publiczna jest jak kameleon. Zmienia się w zależności od środowiska, w którym ją rozpatrujemy, a warto podkreślić, że jest przedmiotem zainteresowania badaczy o różnym rodowodzie naukowym już od ponad dwóch stuleci. Świadczy o tym chociażby analiza hasła przedmiotowego w internetowej Wikipedii dostępnego w ponad 50 językach świata, bo chociaż jego etymologia jest w większości wspólna – wywodzi się od łac. *ministrare* (służyć, wykonywać, kierować) – to ukazuje ogromną różnorodność sposobów definiowania i opisywania tego samego zjawiska.

Nie inaczej jest u prawników. Pewnie dlatego w podręcznikach tak często jest cytowane zdanie E. Forsthoffa, że administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać⁵⁰. Wydawać by się mogło *prima facie*, że w przeciwieństwie do politologów czy teoretyków zarządzania publicznego prawnicy mają ułatwione zadanie, ponieważ posiadają fundament do budowania prawniczej definicji administracji. Jest nim prawo powszechnie obowiązujące. Dodajmy, że „administracja” jako termin normatywny

⁴⁹ J. Stępień, *NGOs – czyli organizacje społeczne*, RPEiS 2017/1, s. 39 i n.

⁵⁰ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, *Allgemeiner Teil*, München–Berlin 1973, s. 1.

wprawdzie nie został zdefiniowany przez legislatora, jednak występuje nie w jednym i nie w kilku aktach prawnych, lecz stanowi centralną kategorię w całej autonomicznej gałęzi prawa określanej mianem prawa administracyjnego. Wystarczy zatem, że dogmatyka prawnicza dokona dogłębnej analizy wszystkich obowiązujących norm prawa administracyjnego, by zaproponować prawniczą definicję interesującego nas zjawiska.

Paradoksalnie należy stwierdzić, że podstawowe trudności w formułowaniu prawniczej definicji tkwią już w samej „naturze” prawa administracyjnego. Najbardziej widoczny i oczywisty jest stopień skomplikowania przedmiotu, wielowątkowość, rozmiar czy rozczłonkowanie materii zawartej w normach współtworzących całą gałąź prawa administracyjnego, co niezmiernie utrudnia konstruowanie definicji administracji bez obawy o nieporozumienia. Innym i może jeszcze poważniejszym utrudnieniem jest dynamika i zmienność prawa administracyjnego. W przeciwieństwie do prawa cywilnego czy karnego prawo administracyjne nigdy nie zostało ujęte w ramy kodyfikacji z jednego ważnego powodu. Podstawową funkcją prawa administracyjnego jest urzeczywistnianie celów politycznych partii rządzącej, sprawowanie władzy, jak również komunikacja, konkretyzacja i realizacja woli politycznej suwerena, jakim jest naród. Innymi słowy – konieczność wprowadzania częstych zmian wynika z potrzeby dostosowania do uwarunkowań politycznych, społecznych czy gospodarczych. Dlatego mówi się, że prawo administracyjne jest najbardziej upolitycznioną gałęzią prawa, i to zarówno w procesie jego inicjowania, tworzenia, jak i stosowania⁵¹.

Prawo spełnia funkcję prymarną, kreując administrację w sensie podmiotowym, przedmiotowym i w zakresie dopuszczalnych form działania. Jednak w przypadku, gdy trudno o formułowanie definicji prawniczej, doktryna zdana jest na czerpanie z dorobku innych nauk, które badają warunki i uwarunkowania zewnętrzne, w których administracja funkcjonuje. Takie podejście najlepiej odzwierciedla stwierdzenie F. Longchamps, że administracja to „**układ normatywny zanurzony w rzeczywistości**”⁵². O ile zatem dla prawników administracja jest konstruktem prawnym, to nie podlega dyskusji, że jest ona również – a może przede wszystkim – zjawiskiem ze sfery kultury społecznej. Zdaniem D. Waldo, administracja jest jednym z głównych odkryć i narzędzi, za pomocą których ludzie cywilizowani w różnych społecznościach próbują kontrolować swoją kulturę i poprzez które jednocześnie próbują osiągnąć, zgodnie ze swoim rozumem i wiedzą, cele stabilności i zmian⁵³.

Rozpatrując administrację niezależnie od wszelkich czynników historycznych, prawnych, ustrojowych czy politycznych, należy stwierdzić, że **jest ona zjawiskiem**

⁵¹ Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 117.

⁵² F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint z 1949 r.), s. 5.

⁵³ D. Waldo, *The Study of public administration*, New York 1955, za: P.J. Suwaj [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, G.B. Peters, J.P. Suwaj, Warszawa 2009, s. 31.

objętym podziałem pracy, a jednocześnie racjonalnych wspólnych działań ludzkich skonsolidowanych wokół zamierzonych celów dla uzyskania efektów nie-
możliwych do osiągnięcia w pojedynkę. W takim ujęciu administracja jest przedmiotem zainteresowania nauk o zarządzaniu, które dążą do ustalenia zależności między sytuacjami i sposobami zachowania się ludzi w pracy a jej wynikami oraz formułowaniem zaleceń mających zapewnić jak największą sprawność pracy indywidualnej i zespołowej.

Poszukiwania adekwatnej definicji administracji publicznej z uwzględnieniem dorobku innych nauk nie mogą jednak poprzestać na identyfikacji cech uniwersalnych, właściwych dla każdego typu administrowania zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej czy społecznej. Dlatego też dalsze rozważania powinny być zawężone do specyfiki administracji publicznej jako nieodzownego elementu funkcjonowania współczesnego państwa.

3.2. Definicje administracji publicznej

Podejściem, które w pełni uwzględnia „publiczny” aspekt, jest rozpatrywanie administracji w kontekście całości aktywności państwowej wpisanej w tradycyjny schemat podziału władzy, stanowiącego podstawy porządku konstytucyjnego. Tym wymogom odpowiada definicja negatywna administracji, znana również jako **definicja „wielkiej reszty”**. Została ona sformułowana w 1895 r. przez O. Mayera, który odwołując się do monteskiuszowskiego trójpodziału władzy w państwie stwierdził, że administracją jest każda władza, która nie jest judykaturą ani legislaturą⁵⁴. Definicja ta odzwierciedla poglądy, wedle których administracji nie sposób określić w sposób pozytywny, czyli abstrakcyjny i wyczerpujący, a zarazem precyzyjny pod względem naukowym. Wbrew temu podejściu, historia nauk administracyjnych jest naznaczona nieustannym poszukiwaniem definicji pozytywnych, które oddadzą istotę zjawiska, akcentując raz jej aspekt podmiotowy, a kiedy indziej przedmiotowy, by w końcu dostrzec konieczność ujęcia i równoważenia obu elementów w tzw. definicjach podmiotowo-przedmiotowych.

Współcześnie administracja publiczna jest najczęściej definiowana w trzech znaczeniach jako⁵⁵:

- 1) wydzielone w państwie struktury organizacyjne powołane specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych;
- 2) określona i o specjalnych cechach działalność podejmowana w ramach realizacji celów o charakterze publicznym;
- 3) ludzie w strukturach wyodrębnionych w pierwszym znaczeniu zatrudnieni na podstawie powołania, nominacji, wyboru lub na podstawie umowy cywilnej.

⁵⁴ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, s. 12.

⁵⁵ J. Boć, *Pojęcie administracji...*, s. 12.

Teoretycy preferujący ujęcie podmiotowe starają się integrować pierwsze i trzecie znaczenie. **W teorii osobowej (organicznej) administracji** punktem wyjścia jest ukazanie podstawowej roli człowieka. Najpełniej myśl tę ujął J.S. Langrod, konstatując, że „tylko człowiek, z jego wkładem duchowym, z cechami jego charakteru i umysłu, z jego energią witalną – wzmoczoną przez powiązanie organizacyjne i walory hierarchicznego systemu opartego na planowaniu i koordynacji – jest bezpośrednim elementem, «częścią składową» administracji. Wszystko pozostałe stanowi bez wyjątku – tylko jego środki działania, inwentarz, narzędzia pracy”⁵⁶. Nieodłączność człowieka w prezentowanym ujęciu jest kluczowa z uwagi na aspekt aksjologiczny działań administracji, przejawiający się w ich ukierunkowaniu na osiągnięcie celów wyższego rzędu, określanych mianem „misji publicznej”⁵⁷. Myśl tę kontynuuje współcześnie I. Lipowicz, która w zaproponowanej przez siebie definicji na pierwszym planie sytuuje czynnik ludzki jako niezastąpiony dla realizacji długofalowej wizji i misji administracji polegającej na urzeczywistnieniu dobra wspólnego. Zdaniem autorki administracja publiczna to „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”⁵⁸. Definicja ta wskazuje na podstawowe cechy różnicujące administrację od legislatury i judykatury (stałość i systematyczność działania, stała i systematyczna realizacja dobra wspólnego, bieżące wykonywanie ustaw, stosowanie środków materialno-technicznych), jak również na cechy wspólne wszelkim rodzajom trójpodzielnej władzy (realizacja dobra wspólnego, wyposażenie we władztwo państwowe⁵⁹).

Inne i równie aktualne podejście do definiowania administracji zwraca uwagę na **konieczność równoważenia czynników podmiotowych i przedmiotowych w definiowaniu administracji**, przy czym kolejność ich pozycjonowania wynika ze służebnego charakteru administracji względem nadrzędnej kategorii interesu publicznego (dobra wspólnego), która jest jednocześnie uzasadnieniem dla całej pozostałej działalności administracji. Definicja zaproponowana przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę, określa administrację jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”⁶⁰. Jest to definicja, która wskazuje zarówno na wielowymiarową i złożoną naturę działań administracji, zawierającą elementy twórcze, organizatorskie i wykonawcze (względem ustawy), ale jednocześnie dostrzega zróżnicowanie strukturalne aspektu podmiotowego administracji, podkreśla znaczenie zasady praworządności,

⁵⁶ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 191 i n.

⁵⁷ J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 1948, s. 191 i n.

⁵⁸ I. Lipowicz, *Istota administracji...*, s. 38 i n.

⁵⁹ Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, AUWr Pr. 1992/1913, s. 137 i n.

⁶⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

a nade wszystko wynosi kategorię interesu publicznego. Jest to pojęcie-narzędzie – „klucz” definicji administracji publicznej, ponieważ wyznacza pole ingerencji administracji publicznej w stosunki społeczne, gospodarcze i prywatne życie jednostki⁶¹.

Należy zaznaczyć, że interes publiczny służy jako podstawowy punkt odniesienia również i dla tych autorów, którzy rezygnując z formułowania pozytywnych definicji, upatrują istoty administracji w identyfikacji jej konstytutywnych cech. Zdaniem J. Zimmermanna „właśnie o to chodzi przede wszystkim, a nawet – mówiąc bardziej modelowo – tylko o to chodzi w procesie administrowania, żeby państwo mogło zadbać o swoich obywateli, ich ogół i wspólnotę (interes publiczny), i żeby jednocześnie pilnowało dobra tych obywateli – każdego z osobna (interes indywidualny)”⁶². Jakkolwiek powszechnie stawiany jest znak równości pomiędzy kategorią interesu publicznego i dobra wspólnego, to niektórzy autorzy dostrzegają odrębność ich rozumienia. Przykładowo Z. Niewiadomski dokonuje delimitacji, wskazując, że o ile pojmowanie interesu publicznego jest dynamiczne, zmienne w czasie i dyskusyjne w sytuacji konfliktu interesów, to kategoria dobra wspólnego agreguje na poziomie całego systemu prawa wszystkie konstytucyjnie i ustawowo określone wartości, którym służy administracja jako byt prawny⁶³.

Powyższe rozważania ukazują problematyczność budowania definicji w oparciu o niejednoznaczne czy nawet sporne pojęcia normatywne. Już na samym początku była mowa o dynamicznym charakterze prawa administracyjnego i o trudnościach związanych z tworzeniem spójnej definicji prawniczej. Dostrzegając sens i konieczność konstruowania prostej i uniwersalnej definicji zawierającej zarówno elementy podmiotowe, jak i przedmiotowe administracji publicznej, która nie wymaga rozbudowanych i „piętrowych” wyjaśnień pojęć normatywnych, zostanie w tym miejscu zaproponowana zmodyfikowana wersja definicji J. Bocia⁶⁴, uwzględniająca postulat dostosowania do realiów współczesności:

Administracja publiczna to przejęte przez państwo i realizowane przez różne podmioty, organy i instytucje zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzkich, wynikających ze współżycia jednostek w społecznościach.

Pierwszy i podstawowy element zaproponowanej definicji – „**przejęte przez państwo**” – słusznie upatruje istoty administracji publicznej w jej immanentnych związkach z państwem. Nie sposób inaczej określić administracji publicznej (odmiennie

⁶¹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, 2004, s. 93.

⁶² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 34.

⁶³ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej...*, s. 14 i cytowana tam literatura.

⁶⁴ Brzmienie definicji zaproponowanej przez J. Bocia: „administracja publiczna to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających z współżycia ludzi w społecznościach”; zob. J. Boć, *Pojęcie administracji...*, s. 15.

niż prywatnej), jak tylko w kontekście całości aktywności państwowej wpisanej w tradycyjny schemat równoważenia i trójpodziału władzy. To oznacza jednocześnie, że przejmowanie przez państwo odbywa się w sposób właściwy tylko państwu, tj. przez stanowienie prawa, które nie tylko kreuje administrację, ale wyznacza podstawy i granice dla jej działania.

Współcześnie związki administracji z państwem należy rozpatrywać w kontekście postępującej regionalizacji, deterytorializacji oraz globalizacji procesów administrowania i wydaje się, że zbyt wąska jest formuła zakładająca istotę administracji jako „działalność w imieniu państwa i na jego rachunek”. Przyjmując, że uzasadnieniem wszelkiej władzy w państwie jest realizacja zadań publicznych, można wyróżnić kompetencje decyzyjne państwa (co do treści zadania), kompetencje organizacyjne państwa (realizacja zadania w odpowiedniej formie) oraz wreszcie ostateczną odpowiedzialność państwa (że zadanie zostanie w ogóle wykonane i w jakim zakresie)⁶⁵. Współczesny rozwój państwowości powoduje głębokie przeobrażenia w zakresie władztwa zadaniowego, przy czym wspomniane wyżej kompetencje decyzyjne przechodzą częściowo do podmiotów supranarodowych (takich jak UE), zaś kompetencje organizacyjne do podmiotów samorządowych, społecznych i prywatnych. Natomiast ostateczna odpowiedzialność pozostaje zawsze w domenie klasycznego państwa, stąd formuła „przejęte przez państwo” dobrze oddaje ten kluczowy element dla definiowania istoty współczesnej administracji publicznej, która daje gwarancję realizacji określonego zadania publicznego⁶⁶.

Drugi element zaproponowanej definicji odzwierciedla ogromne rozczłonkowanie strukturalne administracji publicznej (**„różne podmioty, organy i instytucje”**). Chodzi tu o zróżnicowany i wielosektorowy układ organizacyjny, który w polskim przypadku pozwala wyróżnić administrację państwową (nierządową), rządową i samorządową (z dodatkowym podziałem wynikającym z terytorialnego lub tylko osobowego substratu samorządowego), a wreszcie wykonywanie zadań administracji przez podmioty spoza niej, jak podmioty administrujące⁶⁷. Ponadto w dobie europeizacji i globalizacji rośnie rola administracji organizacji pozapaństwowych (suprapaństwowych)⁶⁸. Należy zaznaczyć, że do niedawna podmiotowy aspekt administracji był redukowany do kategorii „organu” jako wyposażonego w kompetencje do korzystania z władztwa administracyjnego. Jednak wydaje się, że omówiona wcześniej osobowa teoria administracji nakazuje dostrzeganie znaczenia i odpowiedzialności pojedynczego

⁶⁵ P. Genschel, B. Zangl, *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2007/20–21, s. 11 i n.

⁶⁶ Zob. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji...*, s. 218 i n. oraz cytowana tam literatura.

⁶⁷ J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, AUWr PPiA 2017/CXI, s. 79 i n.

⁶⁸ J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”* [w:] *Układ administracji publicznej. X Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratystów*, red. J. Korczak, Warszawa 2021, s. 118.

urzędnika, który jest wprawdzie kierowany przez organ, ale posiada określony zakres działania⁶⁹. Ponadto sprawowanie władztwa administracyjnego przez organ nie jest współcześnie tym jedynym wyznacznikiem struktur administracyjnych, zważywszy na rosnące znaczenie elementów umownych, koncyliacyjnych i umożliwiających uczestnictwo jednostek w procesie administrowania. Stąd podstawowe znaczenie instytucji samorządu terytorialnego, usytuowanego najbliżej ludzi i będącego emanacją wspólnoty politycznej mieszkańców określonego terytorium.

Trzeci element podanej definicji administracji publicznej to **„zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzkich, wynikających ze współżycia jednostek w społecznościach”**, co odzwierciedla przedmiot administracji, cel i uzasadnienie jej istnienia. O ile cytowane wcześniej definicje upatrują istoty administracji w działaniu w interesie publicznym lub na rzecz dobra wspólnego, to nie ulega wątpliwości, że realizacja tych nadrzędnych wartości jest podstawowym i nieodzownym wyznacznikiem wszelkiej władzy w państwie – i ustawodawczej, i sędziowskiej. Natomiast „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzkich, wynikających ze współżycia jednostek w społecznościach” jest realizowane wyłącznie w drodze wykonawczej funkcji państwa, sprawowanej w sposób trwały, ciągły i nieprzerwany przez rozmaite podmioty, organy i instytucje administracji publicznej.

Niepodważalnym atutem przyjętej definicji jest **bezpośrednie wskazanie na adresata działań administracji, którym jest „jednostka”, a konkretnie jej potrzeby (indywidualne oraz zbiorowe)**. Należy podkreślić, że w klasycznym ujęciu oraz w większości norm prawa administracyjnego adresat działań administracji jest redukowany do kategorii obywatela lub mieszkańca, co w obu przypadkach łączy się z koniecznością spełnienia określonych wymogów formalnych. Tymczasem już chociażby kryzys uchodźców ukazuje, że niezależnie od legalności czy nielegalności pobytu w określonym państwie jednostce przysługują prawa zagwarantowane w prawie najwyższym i w traktatach międzynarodowych. W tych wszystkich sytuacjach administracja publiczna w państwie prawa ma obowiązek zaspokajania określonych potrzeb ludzkich niezależnie od statusu czy przynależności jednostki.

Na koniec należy docenić również i to, że „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzkich” wskazuje na szczególną cechę administracji, której brakuje pozostałym rodzajom władzy w państwie. Chodzi o **bliskość administracji wobec jednostki**. O ile bowiem nieliczni z nas mają bezpośrednią styczność z reprezentantami władzy ustawodawczej, zaś na drogę sądową występujemy wyłącznie w kwestiach spornych, to bez cienia przesady możemy powiedzieć, że **administracja publiczna towarzyszy człowiekowi od kołyski po grób**. Już wszakże same narodziny uruchamiają liczne

⁶⁹ B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej* [w:] *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 23–26 maja 2004 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 13–17.

procedury administracyjne, jak chociażby obowiązek zgłoszenia w urzędzie stanu cywilnego. Idąc dalej ścieżką życia, zauważamy, jak bardzo jednostka jest zależna od administracji. Wystarczy pomyśleć o uczęszczaniu do gminnych przedszkoli i szkół, uczelni publicznych czy o codziennym korzystaniu z dróg publicznych, m.in. za pomocą zbiorowych środków komunikacji. Co więcej – administracja wykracza poza ludzkie życie, by przytoczyć w tym miejscu gminny obowiązek sprawienia pogrzebu w określonych ustawowo przypadkach. Należy zatem skonstatować, że administracja jest odpowiedzialna za bezpośredni kontakt jednostek z władzą publiczną właśnie poprzez „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzkich, wynikających ze współżycia jednostek w społecznościach”.

4. Funkcje i główne sfery działania administracji publicznej

Administracja publiczna spełnia rozliczne funkcje, wykonuje zadania publiczne, podejmuje wiele działań i czynności, które służą realizacji określonych celów. Niektóre z nich są łatwe do zidentyfikowania dla przeciętnego obserwatora, by wymienić w tym miejscu wydanie paszportu przez wojewodę, pozwolenia na sprzedaż alkoholu przez wójta, wszczęcie kontroli podatkowej przez urząd skarbowy, interwencję Policji czy udzielenie dofinansowania na instalację fotowoltaiczną przez NFOŚiGW. Jednak w innych przypadkach nie będzie to już takie oczywiste i może pojawić się wątpliwość, czy zakup komputerów przez starostwo powiatowe, wywóz odpadów komunalnych przez prywatne przedsiębiorstwo czy dostarczanie prądu przez spółkę SP mają coś wspólnego z funkcjami, zadaniami, czynnościami czy celami administracji publicznej?

Dla uporządkowania zaobserwowanej rzeczywistości administracyjnej pomocne będzie dokonanie wstępnych ustaleń terminologicznych, ponieważ jakkolwiek terminy, funkcja, działanie, zadanie czy cel są ze sobą ściśle powiązane, to jednak nie oznaczają tego samego. W ujęciu Z. Ziemińskiego „cel” to stan rzeczy, który jest przedmiotem czyjegoś dążenia, natomiast „zadanie” jest na ogół podporządkowane pojęciu celu. Z kolei „rola” to społeczne oczekiwanie, że pewien stan rzeczy będzie osiągnięty za sprawą kogoś lub czegoś, zaś przypisywanie komuś funkcji to przypisywanie jego oddziaływaniom określonych skutków, i to skutków trwałych, nie jednorazowych czy przypadkowych⁷⁰.

Wieloznaczność pojęciowa jest również aktualna w odniesieniu do badań nad administracją publiczną. Zdaniem J. Jeżewskiego **pojęcie funkcji administracji występuje aż w pięciu różnych kontekstach znaczeniowych**⁷¹. Po pierwsze, funkcja służy

⁷⁰ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12, s. 17–19.

⁷¹ J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, AUWr Pr. 1985/CXLIII, s. 109 i n.

ustaleniu ogólnej właściwości administracji, w której pojęcie to wywodzi się z funkcji państwa i polega na „organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa”. Po drugie, pojęcie funkcji służy systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji, ujmowanych w grupy, sfery, działy. W tym znaczeniu funkcje rozumiane są jako wykładnik roli administracji we współczesnym społeczeństwie. Po trzecie, funkcja jest opisem sposobów działania administracji (koordynacja, ogólne kierownictwo, funkcja operacyjna i kontrolno-nadzorcza). Po czwarte, funkcja ujmowana jest jako konstytutywny element organizacji podmiotów administracji państwowej. Po piąte wreszcie, funkcja służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji, zjawisk o złożonej genezie i posiadających wielopostaciowe konsekwencje⁷².

4.1. Charakter i kategorie funkcji administracji

Podstawowym wyznacznikiem wszelkich funkcji sprawowanych przez administrację jest to, że administracja nie ma swoich własnych i raz na zawsze przypisanych funkcji i w tym sensie są one **pochodne względem funkcji państwa**. I w związku z tym, że państwo działa w sobie tylko właściwy sposób, czyli przez stanowienie prawa, to zakres i różnorodność przedmiotów regulacji prawa administracyjnego przekładają się na różnorodność funkcji prawa administracyjnego typowego dla konkretnej ustawy, a te ostatnie z kolei przekładają się na funkcje administracji publicznej⁷³.

Konsekwencją pochodnego charakteru funkcji administracji wobec funkcji państwa i prawa jest ich badanie w kontekście funkcji wszystkich rodzajów trójpodzielnej władzy w państwie. Odnosząc się do tzw. definicji „wielkiej reszty”, możemy powiedzieć, że administracja spełnia wszystkie funkcje oprócz funkcji ustawodawczych i orzeczniczych. Wówczas na plan pierwszy postawimy **funkcje wykonawcze**, co jednak jest ujęciem zbyt wąskim i nie wyczerpuje innych funkcji realizowanych przez współczesną administrację. Niezmiernie ważne są wszakże **funkcje polityczne**, ponieważ administracja jest aparatem wykonawczym decyzji politycznych i w dodatku aparatem aktywnym, na którym spoczywa obowiązek inicjowania określonych decyzji politycznych⁷⁴. Kryterium trójpodziału władzy okazuje się niewystarczające również z powodu pełnienia przez administrację rozległych **funkcji prawotwórczych**, które stanowią trwałe element konstytucyjnych źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP)⁷⁵.

⁷² J. Jeżewski, *Funkcje administracji...*, s. 109–112.

⁷³ I. Niżnik-Dobosz, *Funkcje współczesnego polskiego prawa administracyjnego* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 827.

⁷⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, 1998, s. 116.

⁷⁵ J. Jagielski, *Z problematyki prawotwórczej funkcji samorządu terytorialnego i jego roli w kształtowaniu prawa miejscowego*, ST 2020/3, s. 39 i n.

Kolejnym wyznacznikiem funkcji administracji jest ich dynamika i zmienność w czasie. O ile zmieniają się potrzeby i oczekiwania ludzi w państwie, a wraz z nimi uwarunkowania polityczne, ustrojowe, prawne, społeczne i gospodarcze, o tyle funkcje i zadania administracji **podlegają ciągłej dynamice**. Z tym wiąże się również **ewolucyjny charakter funkcji administracji**, co oznacza, że te realizowane współcześnie nie pojawiały się w tym samym czasie, natomiast przejęcie nowych funkcji łączy się niejednokrotnie z ograniczeniem zakresu lub modyfikacją treści funkcji wcześniejszych⁷⁶. Jako przykład mogą tu posłużyć głębokie przeobrażenia funkcji administracji świadczącej, o czym będzie za chwilę mowa.

Jednym ze sposobów klasyfikacji funkcji jest przyjęcie kryterium charakteru działań administracji z podziałem na **funkcje władcze i niewładcze**, gdzie w tradycyjnym ujęciu z administracją władczą mamy do czynienia w przypadku zadań reglamentacyjno-dystrybucyjnych, natomiast administracja niewładcza występuje w charakterze organizatora usług publicznych, zobowiązanego do tworzenia odpowiedniej bazy materialnej i zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych ludzi, zwłaszcza w miastach, i organizowanie usług w dziedzinie oświaty, kultury czy w sferze socjalnej⁷⁷. Jednocześnie w literaturze dostrzegana jest problematyczność stosowania kryterium władczości, ponieważ w wielu obszarach administracja posługuje się obiema funkcjami. Funkcje władcze nie dadzą się scharakteryzować za pomocą metody zero-jedynkowej. Bardziej odpowiednia będzie metoda skali, rozpoczynająca się od sytuacji, w których administracja ma obowiązek skorzystać z władztwa, a kończąca, gdy administracja nie ma bezpośredniej możliwości jego użycia (porozumienia, umowy)⁷⁸.

4.2. Główne sfery działania administracji publicznej

Najpowszechniejszym kryterium podziału funkcji administracji jest klasyfikacja stosowana według przyjętej **perspektywy badawczej**. Poniżej zostaną przedstawione **funkcje (sfery działania) wyróżnione z perspektywy nauki prawa administracyjnego, która za podstawowy punkt odniesienia przyjmuje realizację interesu publicznego (dobra wspólnego)** i będą to w kolejności: policja administracyjna, administracja reglamentacyjna, administracja świadcząca oraz administracja regulacyjna. Należy mieć świadomość, że ten katalog jest otwarty i nie wyczerpuje wszystkich możliwych funkcji administracji w państwie. Do najczęściej wymienianych w doktrynie należą ponadto funkcja polegająca na zarządzaniu rozwojem, sprawowaniu zarządu majątkiem publicznym, planowania, nadzoru czy również infrastruktury

⁷⁶ Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Funkcje administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 140.

⁷⁷ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 17–19.

⁷⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, 2020, s. 41.

o charakterze komplementarnym wobec funkcji administracji świadczącej. Z uwagi na scharakteryzowaną wcześniej wieloznaczność pojęcia funkcja administracji, poniżej zaproponowano węższe **określenie „sfery działania administracji”**. Oznacza to postrzeganie funkcji jako „działania”, które zostały pogrupowane na określone „sfery” ze względu na znaczenie dla zaspokojenia określonych indywidualnych lub zbiorowych potrzeb ludzkich (dobra wspólnego).

4.2.1. Policja administracyjna

Policja administracyjna to sfera działania administracji nakierowana na odsunięcie zagrożenia i zagwarantowanie spokoju, bezpieczeństwa i porządku publicznego⁷⁹. W ujęciu historycznym była to prymarna funkcja administracji publicznej, która według założeń doktryny liberalnej ograniczała się do ochrony osób i mienia zgodnie z dewizą, że państwo, co do zasady, powinno raczej powstrzymywać się od działania, niż działać (państwo jako „stróż nocny”)⁸⁰. I chociaż w miarę postępu cywilizacyjnego takie podejście uległo dezaktualizacji, zaś omawiana funkcja stale ewoluuje, by przytoczyć w tym miejscu coraz to nowe instrumenty wspomagające, jak np. zarządzanie bezpieczeństwem przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji (AI), to nadal policja administracyjna należy do kanonu klasycznych funkcji współczesnego państwa.

Przedmiotem ochrony policji administracyjnej są określone dobra indywidualne (życie, zdrowie, mienie), dobra o charakterze ogólnym (środowisko naturalne) oraz pewne stany (bezpieczeństwo, porządek, spokój publiczny), które podlegają zagrożeniu na skutek zachowania ludzi, sił przyrody (np. powodzie czy trzęsienia ziemi) lub zwierząt (chorych, niebezpiecznych)⁸¹. Ochrona dóbr policyjnych wymaga najczęściej zastosowania środków o charakterze władczym i takie działania administracji muszą znaleźć odzwierciedlenie w przepisach rangi ustawowej, określających dopuszczalny zakres ingerencji w sferę wolności jednostek. Co istotne, sprawowanie policji administracyjnej nie jest domeną wyłącznie policji jako centralnej czy terenowej administracji rządowej zespolonej z wojewodą czy starostą. Przeciwnie, prawo dopuszcza ingerencję licznych organów administracyjnych i wówczas można dokonać rozróżnienia pomiędzy policją sanitarną, gospodarczą, budowlaną, leśną, wodną, łowiecką, ochrony środowiska itd. Do władczych form działania policji administracyjnej zalicza się stanowienie prawa (np. przepisów porządkowych przez organy gminy), wydawanie aktów indywidualnych (np. pozwolenie na posiadanie broni) czy nakładanie kar (np. za usuwanie drzew bez pozwolenia)⁸². Obok lub zamiast środków

⁷⁹ J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 1948, s. 173; M. Stahl, *Funkcje administracji i jej podziały* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 23.

⁸⁰ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 31–32.

⁸¹ Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Funkcje administracji...*, s. 145.

⁸² Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Funkcje administracji...*, s. 146–147.

o charakterze władczym policja administracyjna wykorzystuje środki o charakterze niewładczym, co jest niezmiernie istotne, ponieważ udzielanie informacji czy wydawanie pouczeń, rekomendacji i ostrzeżeń stanowi niezbędny element komunikacji oraz akceptacji omawianych działań.

4.2.2. Reglamentacja

Reglamentacja to ingerencja administracji publicznej polegająca na ograniczeniu czy podporządkowaniu pewnej sfery działalności jednostek, ich grup lub innych podmiotów (np. gospodarczych) warunkom zawartym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W ujęciu historycznym reglamentacja pojawiła się w państwie liberalnym, które, uznając rynkowe prawo podaży i popytu jako podstawowy warunek rozwoju, dopuszczało ingerencję w działalność gospodarczą jedynie w celu określenia ram uczciwej konkurencji⁸³. Również współcześnie zasadniczym przedmiotem reglamentacji jest podejmowanie działalności gospodarczej, jednak nie należy zapominać o reglamentacji pozostałych sfer życia społecznego, by wymienić przykładowo reglamentację dysponowania przestrzenią czy działalności budowlanej (pozwolenie na budowę).

W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na podobieństwa zachodzące między reglamentacją a policją administracyjną i niejednokrotnie te sfery działalności są prezentowane łącznie jako administracja reglamentacyjno-porządkowa⁸⁴ lub po prostu tylko jako reglamentacja, która staje się synonimem wszelkiej władczej, prawotwórczej, reglamentującej i nadzorującej działalności administracji⁸⁵. Niemniej jednak wielu autorów dokonuje rozróżnienia tych dwóch sfer działania, wskazując, że wprawdzie i w policji, i w reglamentacji mamy do czynienia z ograniczeniami formułowanymi w interesie publicznym oraz ze stosowaniem władztwa administracyjnego, jednak ich przedmiot i cele są różne⁸⁶. O ile policja ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności pewnego stanu lub usunięcia zagrożenia, o tyle reglamentacja ma charakter kreatywny czy kształtujący działalność jednostek czy przedsiębiorców i działa na przyszłość, gdyż pojawia się przed podjęciem reglamentowanej aktywności⁸⁷. Mając to na względzie, T. Kocowski zaproponował definicję reglamentacji jako kreatywną działalność podejmowaną dla celowego kształtowania pewnej sfery stosunków społecznych lub gospodarczych, związanych z wyraźną ingerencją państwa w tę sferę w celu wywołania w niej

⁸³ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 711.

⁸⁴ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8–13; J. Zimmermann, *Prawo...*, 2020, s. 42.

⁸⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 197; M. Stahl [w:] *Prawo administracyjne...*, red. M. Stahl, 2002, s. 17–19.

⁸⁶ R. Stasikowski, *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, PPP 2009/9, s. 19–20; Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Funkcje administracji...*, s. 148.

⁸⁷ J. Boć, *Sfery ingerencji...*, s. 358.

skutków uznanych za pożądane z punktu widzenia interesu publicznego determinowanego przez inne cele niż ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego⁸⁸.

Podobnie jak w przypadku policji administracyjnej reglamentacja jest realizowana przede wszystkim za pomocą władczych form działania, których zastosowanie musi mieć podstawę w prawie powszechnie obowiązującym. Do podstawowych form władztwa zaliczymy konieczność uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej oraz obowiązek uzyskania aktu administracyjnego dopuszczającego do podjęcia określonej działalności (zezwoleństwo lub koncesja). Koncesje mogą mieć charakter publicznoprawny, jeśli łączą się z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty prywatne (np. utrzymanie czystości na terenie gminy). Reglamentacja działalności gospodarczej wiąże się nie tylko z uprzednim sprawdzeniem, czy przedsiębiorca spełnia warunki do wykonywania działalności gospodarczej, ale również z kontrolą i nadzorem na etapie jej prowadzenia, zaś w sytuacji wystąpienia uchybień z wymierzeniem kary lub cofnięciem zezwolenia lub koncesji⁸⁹.

4.2.3. Administracja świadcząca

Administracja świadcząca, znana również jako funkcja usługowa, prestacyjna, opiekuńcza czy zabezpieczająca państwa, ma na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb członków społeczności, głównie w postaci świadczenia usług i dóbr o charakterze materialnym lub niematerialnym. Koncepcja administracji świadczącej została stworzona na gruncie nauki przedwojennej, przy czym zarówno niemieckie *Daseinsvorsorge* zaproponowane przez E. Forsthoffa⁹⁰, jak i francuskie *service public*, którego twórcą był L. Duguit⁹¹, stały się podstawą do dyskusji na temat konieczności przeddefiniowania roli ówczesnego państwa, którą w większości zredukowano do utrzymania bezpieczeństwa i porządku. Wydaje się, że na przestrzeni lat proporcje te uległy systemowemu odwróceniu, czego najlepszym przykładem są podstawowe cele i funkcje państw Europy Zachodniej utożsamiane współcześnie z rozbudowanym systemem zabezpieczeń społecznych, co *nota bene* stanowi magnes przyciągający migrantów z całego świata⁹². Do typowych przykładów administracji świadczącej zalicza się obok wspomnianej już pomocy społecznej, opiekę zdrowotną, zapewnienie oświaty, rozwój nauki, utrzymanie dróg i komunikacji czy też zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą⁹³.

⁸⁸ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności...*, s. 717.

⁸⁹ C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001, s. 369.

⁹⁰ E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart–Berlin 1938; E. Forsthoff, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959.

⁹¹ Za: J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 2003, s. 217.

⁹² T. Judt, T. Snider, *Rozważania o wieku XX*, Warszawa 2013, *passim*.

⁹³ Uchwała TK z 12.03.1997 r., W 8/96, OTK 1997, cz. 1, poz. 15.

Należy podkreślić, że chociaż administracja świadcząca korzysta z władczych form działania w postaci aktów normatywnych czy aktów administracyjnych, to jednak w pierwszym rzędzie jest realizowana w ramach tzw. gestii, czyli przy użyciu form niewładczych. Chodzi tu o działania dwustronne, sytuujące administrację na pozycji równorzędnej z pozycją strony uczestniczącej w działaniu⁹⁴. I właśnie ta ostatnia z wymienionych cech umożliwia otwarcie rynku usług publicznych na podmioty biznesowe i społeczne (organizacje pozarządowe i podmioty ekonomii społecznej)⁹⁵, co prowadzi do zjawiska określanego mianem prywatyzacji zadań publicznych. Prywatyzacja nie oznacza całkowitego wycofania się państwa, ponieważ rezygnacja jednostek sektora publicznego z wytwarzania określonych dóbr lub dostarczania usług nie powoduje utraty przez nie przymiotu „publiczności”. W tym przypadku ostateczna odpowiedzialność za wykonywanie sprywatyzowanych zadań publicznych leży po stronie administracji, która zachowuje swoje funkcje regulacyjne oraz reglamentacyjne⁹⁶.

Funkcja administracji świadczącej podlega głębokim przeobrażeniom nie tylko ze względu na postępujące procesy prywatyzacji, ale także ze względu na zmiany w zakresie i formach świadczeń udzielanych przez podmioty publiczne, m.in. w związku z rozwojem nowych technologii i przedłużającą się sytuacją pandemiczną⁹⁷. Aktualnie najbardziej widoczny jest wzrost znaczenia świadczeń pieniężnych przyznawanych według kryteriów zobiektywizowanych niezwiązanych z ubóstwem, które jednocześnie mają charakter zindywidualizowany w tym sensie, że mogą być rozdysponowane przez beneficjenta w sposób dowolny. Zwłaszcza fakt, że świadczenia nie są zastrzeżone wyłącznie dla ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, stwarza perspektywę odejścia od niezamierzonej, lecz realnej stygmatyzacji odbiorców świadczeń rzeczowych państwa. Jako przykład można tu wymienić świadczenie 500 plus przyznawane niezależnie od dochodu beneficjenta czy postulaty środowisk osób niepełnosprawnych w kierunku udzielania zindywidualizowanych środków finansowych bardziej cenionych niż udzielanie świadczeń zbiorowych takich jak organizowane, opłacane przez państwo zakłady pracy chronionej⁹⁸.

⁹⁴ W. Chróścielewski, *Imperium i gestia w działaniach administracji publicznej*, PiP 1995/6, s. 51.

⁹⁵ Na temat istoty i różnic zob. J. Blicharz, *Dialog społeczny i współpraca z sektorem publicznym* [w:] *Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej. Studium prawn-administracyjne*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2019, s. 159.

⁹⁶ C. Banasiński, *Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki* [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2009, 294–297.

⁹⁷ D. Cendrowicz, *O współczesnym zakresie znaczeniowym pojęcia administracji świadczącej w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2021, s. 18 i n.

⁹⁸ I. Lipowicz, *Administracja świadcząca...*, s. 15–17.

4.2.4. Regulacja

Regulacja to najnowsza sfera działania administracji publicznej, która jest powiązana z poprzednio wymienionymi funkcjami, ponieważ zawiera w sobie elementy reglamentacji i nadzoru oraz powstała w wyniku głębokich przekształceń funkcji administracji świadczącej. Jednocześnie ten ostatni element sprawia, że zakres omawianej funkcji jest stosunkowo najwęższy, gdyż obejmuje wyłącznie świadczenie usług w tzw. sektorach infrastrukturalnych, do których tradycyjnie należy transport kolejowy, lotniczy, morski, elektroenergetyka, wykorzystanie gazu ziemnego, telekomunikacja, poczta oraz komunikacja elektroniczna. Przed transformacją sektory te były zarządzane przez państwowe mega-podmioty, które przy braku wolnej konkurencji arbitralnie dyktowały warunki dostępu do usług sieciowych. W wyniku komercjalizacji i prywatyzacji sektorów infrastrukturalnych przeprowadzonej pod koniec XX w. państwo abdykowało z roli jednoczesnego właściciela, centralnego planisty i instytucji sprawującej bieżące zarządzanie w tych sektorach⁹⁹. Wówczas pojawiła się konieczność przejęcia przez państwo funkcji gwarancyjnych, zaś rozliczne zadania w tym zakresie są realizowane przez specjalne organy administracji publicznej zwane regulacyjnymi. Należą do nich m.in. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezes Urzędu Regulacji i Energetyki czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Regulacja ma charakter prokonkurencyjny, ponieważ stymuluje konkurencję na rynkach sektorowych, gwarantując zainteresowanym podmiotom gospodarczym dostęp do urządzeń infrastrukturalnych (np. gazociągów, linii kolejowych czy sieci przesyłowych energii elektrycznej). Jednocześnie regulacja posiada również charakter pro-konsumencki, gdy zważymy kompetencje organów regulacyjnych do ustalania taryf i cen maksymalnych na dobra i usługi infrastrukturalne czy ustanawiania ich standardów jakościowych oraz gwarancji zaopatrzenia w określoną usługę czy towar¹⁰⁰. Bez wątpienia regulacja stanowi najdalej idącą ingerencję administracji publicznej w swobodę działalności gospodarczej, co usprawiedliwia prospołeczny i aksjologiczny wymiar omawianej funkcji¹⁰¹. Chodzi o zagwarantowanie ciągłości i powszechności usług świadczonych przez podmioty prywatne na rzecz ludności. Zapewnienie godnych warunków egzystencji wymaga wszakże dostępu do energii elektrycznej, energii na ogrzanie pomieszczeń czy do komunikacji elektronicznej.

⁹⁹ M. Grzybowski, *Prawnoustrojowe aspekty statusu krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych*, PPK 2021/3(61), s. 219.

¹⁰⁰ C. Kosikowski, *Problemy...*, s. 369.

¹⁰¹ A. Schleife, *Understanding Regulations*, „European Financial Management” 2005/11(4), s. 439–440.

5. Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie

Geneza, przemiana i konkretne ukształtowanie administracji publicznej są uwarunkowane przez realne procesy historyczne, przez polityczne i cywilizacyjne zmiany. Z tym zasadniczym odniesieniem jest też związane społeczeństwo obywatelskie. Także tu przegląd historyczny ukazuje wielką różnorodność koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, i także tu staje się jawne, że chodzi nie tylko o warianty jakiejś stałej koncepcji, lecz o rozbieżne określenia tej koncepcji, które łączą się z istotą społeczeństwa obywatelskiego.

Jakkolwiek idea społeczeństwa obywatelskiego jest nienowa, jej początki można odnaleźć w starożytności, a wyrazistą postać uzyskała w XVIII i XIX w., to jednak pojęcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego wciąż jest wieloznaczne i niełatwe do zdefiniowania. Dlatego niezbędne jest jakieś wyraźne zawężenie rozumienia wskazanego terminu, tj. wyodrębnienie z różnych tradycji i różnych ujęć jakiegoś trzonu, fundamentu niezbędnego do pojmowania istoty społeczeństwa obywatelskiego i pozwalającego jednocześnie uchwycić definicyjnie jego istotę.

Otóż nie ulega wątpliwości, że w rozwoju historycznym teorii społeczeństwa obywatelskiego większość rozważań na określenie jego istoty odnosi się do relacji: społeczeństwo obywatelskie – państwo, odmiennie opisywanych w zależności od konkretnych uwarunkowań ustrojowo-politycznych w danym okresie¹⁰². Choć świadectwa takiej refleksji znajdujemy także u filozofów antycznych¹⁰³, nie stanowią one jednak najważniejszego punktu węzłowego dla współczesnych rozważań w sensie wspomnianej relacji społeczeństwo obywatelskie – państwo. Jedną z podstawowych koncepcji na temat badanego problemu jest w nowożytności zwłaszcza stanowisko J. Locke’a, według którego społeczeństwo obywatelskie powstało w wyniku umowy społecznej na fundamencie społeczeństwa naturalnego. W świetle locke’owskiej konstrukcji umowy społecznej społeczeństwo poprzedza władzę i sprawuje nad nią kontrolę oraz może rozwiązać umowę, gdy władza złamie jej warunki. Jest to podejście typowo socjocentryczne przyjmujące istotę społeczeństwa za twór pierwotny w stosunku do państwa¹⁰⁴. Nieco inną koncepcję społeczeństwa obywatelskiego znajdujemy u W.F. Hegla, reprezentanta myśli statocentrycznej¹⁰⁵. Jego zdaniem państwo jest pierwotne wobec społeczeństwa obywatelskiego, w sensie historycznym i logicznym – stanowi przesłankę społeczeństwa obywatelskiego. Istotę społeczeństwa obywatelskiego Hegel upatrywał w sferze przewycięzania „antynomii pomiędzy

¹⁰² Zob. J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 17.

¹⁰³ Zob. E. Stylianidis, *Wpływ antycznej cywilizacji greckiej na rozwój praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wrocław 1993, s. 120.

¹⁰⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, 2004, s. 313–314.

¹⁰⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, 2004, s. 314.

partykularyzmem działań rynkowych a ogólnością zasad i norm rządzących życiem społeczeństwa i państwa”. Przewyciężanie tej antynomii dokonuje się za pośrednictwem instytucji państwa¹⁰⁶.

Wątki zbliżone do współczesnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego można znaleźć w poglądach A. Tocqueville’a. Prezentuje on taki model społeczeństwa obywatelskiego, w którym występuje rozdzielenie kompetencji pomiędzy społeczeństwem a państwem tak, aby nie było miejsca na zawładnięcie przez którąś z tych stron tych prerogatyw, które z natury rzeczy przysługują bądź to państwu, bądź społeczeństwu¹⁰⁷.

Zrodzoną w XIX w. ideę rozdziału społeczeństwa i państwa przewyciężyły koncepcje formułowane przez niektórych czołowych myślicieli politycznych XX w., m.in. A. Gramsciego. Definiując państwo jako system polityczny oparty na równowadze społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa politycznego, A. Gramsci podkreśla zarazem, że społeczeństwo obywatelskie stanowi z jednej strony integralny składnik „ogólnego” pojęcia państwa, z drugiej zaś – zostaje umiejscowione między „bazą ekonomiczną i państwem z jego ustawodawstwem i siłą”. W konkluzji swoich rozważań stwierdza, że samo odróżnienie panowania i kierownictwa intelektualnego i moralnego ma charakter metodyczny, ponieważ w praktyce jedno nie może utrzymać się od drugiego¹⁰⁸.

Jednocześnie we współczesnych teoriach społeczeństwa obywatelskiego wyrażany jest pogląd, że „**rdzeniem**” **społeczeństwa obywatelskiego nie są instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń, które można określić jako prawa obywatelskie**¹⁰⁹. U podstaw tej koncepcji leży myśl, że bez praw obywatelskich nie może istnieć społeczeństwo obywatelskie. Należy jednak z całą mocą przestrzec przed nieporozumieniami często związanymi z tą koncepcją. Wynikają one z identyfikacji społeczeństwa obywatelskiego ze społeczeństwem obywateli, a więc zbiorowości jednostek posiadających prawa i obowiązki obywatelskie¹¹⁰. Jakkolwiek prawa obywatelskie sprzyjają powstawaniu instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, to jednak sam pluralizm nie tworzy jeszcze społeczeństwa obywatelskiego. Jak podkreśla E. Shils, cechą konstytutywną dla społeczeństwa obywatelskiego jest „obywatelska samoświadomość zbiorowa”, która decyduje o poczuciu współuczestnictwa

¹⁰⁶ W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001, s. 37.

¹⁰⁷ Zob. P. Grabowiec, *Osoba ludzka – obywatel jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego w koncepcji Feliksa Konecznego* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001, s. 138.

¹⁰⁸ B. Ponikowski, *Dialektyka społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa politycznego w myśli politycznej Antonia Gramsciego* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wrocław 2001, s. 171–172.

¹⁰⁹ W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie...*, s. 36.

¹¹⁰ W. Bokajło, *Społeczeństwo obywatelskie...*, s. 36.

w społeczeństwie oraz o zainteresowaniu poszczególnych jego członków wspólnym dobrem¹¹¹. Można tu przywołać również stanowisko Ch. Taylora, zgodnie z którym samo istnienie „poza kuratelą państwa autonomicznych stowarzyszeń” nie stanowi jeszcze cechy charakterystycznej społeczeństwa obywatelskiego, bo „to jedynie opisuje strukturę życia społecznego”, ale właśnie istnienie demokracji partycypacyjnej opartej na zasadach dialogu i negocjacji decyduje o poczuciu współuczestnictwa obywateli (ich organizacji) w sferze życia publicznego. Chodzi o to, że tylko taka demokracja może realizować zasadę „bliżej obywatela” w związku z zasadami władzy subsydiarnej i w oparciu o aktywistyczną filozofię człowieka *in actu* zorientowanego na dobro wspólne¹¹².

Z takich między innymi powodów dość powszechnie się dziś przyjmuje, że demokracja, społeczeństwo obywatelskie i prawa człowieka stanowią ideologiczną podstawą współczesnego państwa, a w jego ramach administracji publicznej¹¹³. W zasadzie można tu nawet powiedzieć więcej. Decydującym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego¹¹⁴, stanowiących odpowiedź na wyzwania, jakie niosą z sobą przemiany ekonomiczne i społeczne oraz wydarzenia polityczne. Przesłanką tego ujęcia jest przekonanie o specyficznym charakterze zewnętrznej formy aktywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako uczestników sfery publicznej, w której podmioty te dyskutują ze sobą i z państwem o sprawach publicznych i angażują się w publiczne działania¹¹⁵.

Można zatem powiedzieć, że warunkami sprzyjającymi powstaniu organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest z jednej strony wyposażenie jednostek (obywateli) w zespół praw obywatelskich, politycznych i społecznych, z drugiej zaś – istnienie zinstytucjonalizowanego pluralizmu (występowanie różnorodnych form organizacji działających na zasadzie dobrowolności oraz reprezentujących odmienne interesy)¹¹⁶.

Z instytucjonalnego punktu widzenia budowa społeczeństwa obywatelskiego wymaga współdziałania organizacji i wspólnot obywateli tak z organami państwa, jak i ze światem gospodarki i rynku. Jakkolwiek w warunkach demokracji relacje zachodzące

¹¹¹ Zob. I. Słodkowska, *Spółeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu Polska 1980–1989*, Warszawa 2006, s. 71.

¹¹² W. Bokajło, *Spółeczeństwo obywatelskie...*, s. 64 i 72.

¹¹³ Zob. H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną [w:] Administracja publiczna*, red. I. Lipowicz, G. Szpor, M. Świerczyński, Warszawa 2005, s. 15.

¹¹⁴ Współcześnie liczne akcenty idei solidaryzmu pojawiają się w doktrynach politycznych; zob. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Lublin 1984, s. 178–179.

¹¹⁵ I. Słodkowska, *Spółeczeństwo obywatelskie...*, s. 47–48.

¹¹⁶ Zob. J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym [w:] Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 107.

między obywatelami i tworzonymi przez nich organizacjami a organami państwa podkreślają ich niezależność i odrębność, niemniej jednak nie muszą być one relacjami konfliktu. Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie rozwijają się bez wsparcia państwa – przede wszystkim bez tworzenia regulacji umożliwiających to działanie od strony prawnej. Kluczowe znaczenie w tym kontekście ma regulacja art. 12 Konstytucji RP. Wskazuje ona na formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wśród których należy uznać m.in. takie twory organizacyjne, jak: związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie, inne dobrowolne zrzeszenia oraz fundacje.

Trzeba jednak pamiętać, że pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim mogą występować dwa rodzaje zależności (zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym). W pierwszym przypadku relacje zachodzące między państwem a sektorem organizacji społeczeństwa obywatelskiego opierają się na dynamicznej równowadze i partnerstwie. Można tu przywołać współpracę organizacji pozarządowych (jako podmiotów tworzących instytucjonalny szkielet społeczeństwa obywatelskiego) z administracją publiczną w sferze wykonywania zadań publicznych¹¹⁷. Z kolei zależność negatywna między państwem i społeczeństwem obywatelskim zachodzi w wypadku niedemokratycznego systemu politycznego. Ich podłożem są negatywne postawy członków danej społeczności wobec określonego kształtu ustrojowego i normatywnego państwa. Mamy tu do czynienia ze społeczeństwem obywatelskim, przeciwstawiającym się oficjalnemu systemowi władzy¹¹⁸.

Dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego uzmysławia dzisiaj niezbędność poszukiwania w płaszczyźnie jego relacji z państwem, a w jego ramach administracji publicznej zgodnej współpracy w zakresie podejmowania inicjatyw służących dobru ogólnemu. Decentralizacja władzy, uważana dziś za kluczową funkcję państwa na szczeblu lokalnym i regionalnym, wymaga dostosowania się państwa, zarówno jeśli chodzi o jego charakter, jak i sposób działania. Wycofywanie się państwa z roli głównego dostawcy świadczeń, a także bardziej zróżnicowane pod względem sposobu pełnione przez niego funkcje, które obecnie często są wyraźnie wzorowane na praktyce innych sektorów, tworzą nowy kontekst dla funkcjonowania podmiotów społecznych i wspólnot lokalnych. Na pewnym poziomie funkcjonowania instytucji państwa prawa nie da się już bowiem oddzielić sfery publicznej od sfery obywatelskiej. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie funkcjonują w próżni, ale w określonym otoczeniu prawnym i społecznym, są niejako „wezwane” do osiągania celów, które łączono z ich wprowadzeniem do systemu wartości demokratycznych¹¹⁹. Jedną z wartości demokracji,

¹¹⁷ J. Blicharz, *Problem implementacji dyrektywy usługowej UE w odniesieniu do organizacji trzeciego sektora w Polsce*, AUWr PPIA 2009/LXXIX, s. 29–30.

¹¹⁸ I. Słodkowska, *Spółeczeństwo obywatelskie...*, s. 67.

¹¹⁹ J. Blicharz, L. Zacharko, *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, OSAP 2018/XVI/1(2), s. 61.

bez której byłoby trudniej o niej mówić, pozostaje wszak mechanizm wykonywania przez te organizacje zleconych im przez administrację zadań publicznych.

Wzajemne relacje między administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim, oparte na doktrynie pomocniczości, aby spełniły swoje funkcje, nie mogą być jedynie odczytywane w sensie normatywnym, ale muszą się lokować w optyce takich zachowań, które zawsze na pierwszy plan wysuwać będą interes i dobro publiczne oraz które potrafią się wzniesić ponad partykularyzmy partyjne i bieżący interes¹²⁰. W istocie bowiem można powiedzieć, że obecnie szczególnie ważna staje się zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak odpowiedzialność oraz współpraca z podmiotami obywatelskimi i prywatnymi w świadczeniu usług¹²¹.

6. Administracja publiczna a grupy interesu (grupy nacisku)

Zwróćmy tu najpierw uwagę na to, że w codziennym uzusie i praktyce językowej pojęcia „grupy interesu” i „grupy nacisku” używane są zamiennie. Oczywistym podawanym dla tej postawy uzasadnieniem jest przy tym twierdzenie, że każda działalność grupy interesu może być w pewnym sensie uznana za wywieranie nacisku w formie bezpośredniej (np. *lobbying*) albo za pośrednictwem mediów (np. kampanie nagłaśniające)¹²².

Sam termin „grupa interesu”, jakkolwiek używany często w naukach społecznych (zwłaszcza politologii i socjologii), nie posiada definicji, która zyskałaby powszechną akceptację. Z jednej strony można się zetknąć z poglądami akcentującymi identyfikowanie się członków tej grupy z interesami reprezentowanymi przez grupę, ujmującymi pewien stopień aktywności we wspólnych działaniach¹²³, a z drugiej – opierano się na stopniu zinstytucjonalizowania oraz zasięgu ich działania. Wyróżnikiem omawianego tu pojęcia jest fakt, że odnosi się ono zarówno do zrzeszeń tworzonych *ad hoc*, jak i związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządów zawodowych i gospodarczych, a także w pewnych sytuacjach – takich instytucji, jak Kościoły i armie¹²⁴.

¹²⁰ J. Blicharz, *Przesłanie...*, s. 65.

¹²¹ J. Blicharz, L. Zacharko, *Idea good...*, s. 62.

¹²² J. Ćwiklińska, *Grupy interesu w semantycznej przestrzeni publicznej*, IJME 2007/21, s. 140.

¹²³ J. Ćwiklińska, *Grupy interesu...*, s. 139; K. Kalinka, *Porównanie relacji administracji publicznej wobec grup nacisku w Polsce i w wybranych krajach latynoamerykańskich* [w:] *Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej*, red. K. Complak, P. Gutierrez, J. Rosiak, Wrocław 2017, s. 16.

¹²⁴ D. Długosz, *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji* [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 218.

Działalność grup interesu można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: z punktu widzenia zakresu artykułowanych przez nie interesów oraz ich relacji z administracją publiczną. Analizując problem aktywności grup interesu, należy uwzględnić zarówno cele ich działania w sferze dobra wspólnego (np. ochrona środowiska), jak i te, które przybierają postać partykularnych interesów, często ze szkodą dla dobra ogółu¹²⁵. Innym często przytaczanym argumentem w sposobie różnicowania grup interesu jest możliwość wywierania przez nie wpływu na działania organów władzy publicznej. Z tego względu przyjmuje się, że tylko niektóre grupy interesu są jednocześnie grupami nacisku, jeżeli wywierają dostateczny wpływ na działania powyższych organów, aby wymuszać na nich posunięcia zgodne z ich interesami¹²⁶.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę, że wśród badaczy podejmujących próby analizy grup nacisku występuje dość powszechne stanowisko, iż zakres działania tych grup uległ poszerzeniu i dotyczy nie tylko wywierania przez nie wpływu na ośrodki władzy w państwie, ale na całokształt życia publicznego, co w konsekwencji oznacza, że współcześnie prawie każda działalność grupy interesu może przybierać postać grupy nacisku¹²⁷. Należy też wspomnieć, że grupy interesu (grupy nacisku), mimo swej aktywności politycznej, nie są partiami politycznymi. Upraszczając nieco, powiedzmy, że wyróżnione grupy dążą „do maksymalizacji wpływu na władzę bez konieczności jej zdobywania”¹²⁸.

W obszarze szerokiej konstrukcji pojęciowej grup interesu (grup nacisku) istnieją różne podziały klasyfikacyjne występujące w obrębie omawianego pojęcia. Są one zawsze uzależnione od przyjętych kryteriów. Jeśli przyjmiemy **kryterium struktury i siły wpływu**, wyróżnimy: grupy niestrukturyzowane (stanowiące krótkotrwałe wyraz zbiorowych emocji negatywnych), grupy niezrzeszeniowe (charakteryzujące się słabym zorganizowaniem lub nawet jego brakiem i działające epizodycznie), grupy instytucjonalne, (które są dobrze zorganizowane i zdolne do wywierania wpływu na państwo, jak np. armia, biurokracja, kościoły), grupy zrzeszeniowe (powołane specjalnie w celu promowania interesów swoich członków, do których należą m.in. organizacje przedsiębiorców i pracodawców, stowarzyszenia etniczne, stowarzyszenia wyznaniowe, grupy obywatelskie). Jeżeli założymy **kryterium celu**, możemy odróżnić grupy interesu (grupy nacisku), których zadaniem jest obrona interesów sektorowych i grupy powołane do osiągnięcia specyficznie określonych celów, których członków nie łączą wspólne interesy, ale raczej postawa wobec pewnych problemów¹²⁹.

¹²⁵ J. Ćwiklińska, *Grupy interesu...*, s. 139.

¹²⁶ D. Długosz, *Władza wykonawcza...*, s. 219.

¹²⁷ J. Ćwiklińska, *Grupy interesu...*, s. 140.

¹²⁸ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 142 i 216.

¹²⁹ Zob. F. Castles, *Pressure Groups and Political Culture*, London 1967, s. 3.

Inny typ klasyfikacji to podział na grupy wewnętrzne i zewnętrzne, według **kryterium relacji do instytucji publicznych**. Grupy wewnętrzne (*insider groups*) mają zagwarantowany, uprzywilejowany zinstytucjonalizowany dostęp do ośrodków władzy za pomocą stałych konsultacji oraz dostarczania fachowych ekspertyz na żądanie¹³⁰. Dość często grupy te stają się również immanentną częścią procesu decyzyjnego i otrzymują określone uprawnienia formalne. W praktyce europejskiej są to wyłącznie wielkie ekonomiczne grupy interesu (związki zawodowe czy organizacje pracodawców). Jeśli chodzi o zewnętrzne grupy interesu (*outsider groups*), to – w przeciwieństwie do grup wewnętrznych – znajdują się one poza głównym nurtem procesu decyzyjnego. Nie posiadają formalnych uprawnień konsultacyjnych i dlatego nie biorą udziału w konsultacjach lub ma to charakter sporadyczny¹³¹. W obszarze szerokiej konstrukcji pojęciowej grup interesu znajdują się również organizacje o charakterze niekomercyjnym (*non profit organizations*) oraz profesjonalne podmioty komercyjne (konsultanci, doradcy, firmy *public relations*).

Istotną kwestią jest tzw. **powiązanie między określonymi grupami interesu (grupami nacisku) i administracją publiczną**, której warto poświęcić nieco więcej miejsca. Tytułem egzemplifikacji można np. wymienić powiązania legalne i nielegalne. I tak wśród powiązań legalnych mówi się o: **neokorporatyzmie**, gdy w procesy decyzyjne na szczeblu ogólnopaństwowym, zwłaszcza w obszarze polityki gospodarczej i społecznej, włącza się przedstawiciele określonych grup interesów (organizacje pracodawców, przedstawicielstwa przedsiębiorców itp.); obligatoryjnych konsultacjach wydawanych decyzji z określonymi grupami interesów (np. organizacjami ekologicznymi); zlecaniu organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych¹³².

Innego rodzaju powiązaniem jest **klientelizm**. Zachodzi on wówczas, gdy administracja publiczna faktycznie uznaje określoną grupę nacisku za reprezentanta danej społeczności lub wyraziciela zdania fachowców z określonej dziedziny, mimo że liczebność tej grupy może być niewielka. Zjawisko takie jest widoczne szczególnie w USA. Dochodzi wówczas do symbiozy pewnych organizacji z wyodrębnioną jednostką administracji publicznej. Inną formą klientelizmu jest opanowanie danej jednostki administracyjnej przez określoną grupę interesu. Wówczas jednostka staje się wyrazicielem interesów tej grupy nacisku. Natomiast istotną cechą parantelizmu jest – inaczej niż w przypadku klientelizmu – pośredni charakter związków między administracją publiczną i grupami interesu. Ogniwo pośrednie stanowią partie polityczne, z którymi grupy interesu muszą nawiązać bliskie kontakty, jeśli tylko chcą uczestniczyć w zarządzaniu sprawami

¹³⁰ Zob. D. Długosz, *Władza wykonawcza...*, s. 220–221.

¹³¹ D. Długosz, *Władza wykonawcza...*, s. 220–221.

¹³² Zob. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 134.

publicznymi¹³³. Najogólniej rzecz ujmując, administracja publiczna podlega różnym wpływom, zarówno ze strony grup nacisku, grup interesów, lobby czy partii politycznych. Co więcej, zdarza się wewnątrz systemu administracji, że jeden z jego podsystemów (np. jakieś ministerstwo) występuje jako grupa nacisku wobec innych. Sumując, wypadałoby stwierdzić, że powiązania między grupami nacisku a administracją są różnorodne, legalne i nielegalne, ustrukturalizowane i przypadkowe, formalne i nieformalne¹³⁴.

W takiej sytuacji rośnie znaczenie różnych grup interesu, które próbują oddziaływać na rząd i władze samorządowe w celu podjęcia określonych decyzji, zgodnych z żądaniami czy interesami danej grupy społecznej. Zjawiska takie zaobserwować można nie tylko na szczeblu państwa narodowego, regionu, województwa czy gminy, ale także na poziomie unijnym, gdzie o kształcie UE decydują obok rządów państw członkowskich, instytucji ponadnarodowych, partii politycznych na poziomie krajowym i europejskim również grupy interesu, w tym i lobbyści¹³⁵. Silnym impulsem do rozwoju aktywności grup interesu (grup nacisku) jest możliwość ich uczestnictwa w decyzjach i politycznych rozstrzygnięciach podejmowanych w UE, które dotyczą wszystkich istotnych obszarów publicznej polityki, w tym m.in.: rynku, środowiska naturalnego, rolnictwa, polityki regionalnej i społecznej, spraw konsumenckich, transportu, zdrowia publicznego, edukacji i kultury, badań i rozwoju spraw wewnętrznych, obywatelstwa, handlu międzynarodowego, polityki zagranicznej.

Warto tu przede wszystkim odnotować, że działalność niektórych organizacji interesu może przybierać charakter horyzontalny bądź wertykalny. Organizacje tzw. horyzontalne skupiają grupy o jednej tematyce z wszystkich państw członkowskich, często z innych państw, czy nawet organizacje międzynarodowe. Natomiast organizacje wertykalne stanowią reprezentację krajową. Przypisuje się im dążenie do osiągnięcia wartości dodanej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym¹³⁶. Jako przykładowe sposoby ich zorganizowania można wymienić międzynarodowe organizacje pozarządowe (np. Greenpeace, Amnesty International, Oxfam), które otworzyły swoje przedstawicielstwa w Brukseli, a także organizacje patronackie skupiające organizacje pozarządowe z całej UE, zajmujące się podobnymi

¹³³ Zob. H. Izdebski, *Relacje administracji publicznej i grup nacisku* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 228.

¹³⁴ W sprawie formalnych i nieformalnych grup interesu: R. Herbut, *Grupy interesu a proces decyzyjny* [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003, s. 100–109; J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004, s. 63.

¹³⁵ B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009, s. 53.

¹³⁶ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009, s. 130.

zagadnieniami politycznymi (np. European Environmental Bureau – Europejskie Biuro Ochrony Środowiska, European Anti-Poverty Network – Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu)¹³⁷. Nadto, europejskie organizacje pozarządowe mogą także tworzyć różne grupy celem wyrażania wspólnego stanowiska w kwestiach horyzontalnych. I tak do najczęściej wymienianych organizacji patronackich i grup należą: Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych, nazywana też Platformą Społeczną, Sieć na rzecz Praw Człowieka i Demokracji, grupa Green 10 skupiająca organizacje ekologiczne, a także Unijna Grupa Kontaktowa Społeczeństwa Obywatelskiego, wspierająca zasady demokracji uczestniczącej.

Trzeba też zaznaczyć, że obecnie – zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych – grupy interesu (grupy nacisku) uważane są za elementy społeczeństwa obywatelskiego, których działalność jest nie tylko uznawana za oczywisty składnik życia politycznego, lecz – co więcej – legalną i oficjalnie akceptowaną formę uczestnictwa w procesach kształtowania ważnych decyzji publicznych.

7. Tendencje w badaniu porównawczym administracji publicznej i prawa administracyjnego

Zarówno administracja publiczna (wcześniej), jak i prawo administracyjne (później) rozwinęły się w specyficznym kontekście państwa narodowego. Środowiskiem prawnym, które sprzyjało rozwojowi administracji i prawa administracyjnego, była władza wykonawcza organizmu politycznego nazywanego państwem o różnym *nota bene* zakresie państwowości¹³⁸. Paralelny rozwój administracji i prawa administracyjnego gwarantowała zasada legalności i podporządkowanie administracji prawu administracyjnemu, które było prawem danego państwa. W efekcie administracja była przez długi czas **zjawiskiem wyłącznie państwowym**, jako że tylko państwo mogło mieć administrację korzystającą z monopolu władzy wykonawczej i tylko państwo mogło stworzyć ramy dla dialektyki władza – wolność, która charakteryzuje prawo administracyjne¹³⁹. **Dla władzy wykonawczej i prawa administracyjnego nie było miejsca w przestrzeni poza państwem. W konsekwencji także definicje administracji i prawa administracyjnego były „państwowe”**. Ten wyjątkowy związek pomiędzy administracją i państwem doskonale wyraża termin

¹³⁷ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja...*, s. 130.

¹³⁸ Państwa narodowe wyrosły *de facto* z władzy wykonawczej. Parlamenti i organy sądowe pojawiły się później.

¹³⁹ Zob. J. Supernat, *Prawo administracyjne jako miejsce spotkania państwa i jednostki – uwagi z perspektywy porównawczej* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 547 i n.

„państwo administracyjne”, którego autorstwo przypisuje się amerykańskiemu politologowi D. Waldo¹⁴⁰, a który w Polsce dopiero się gruntuje¹⁴¹.

Administracja i prawo administracyjne kształtowały się odpowiednio do potrzeb państwa, a ponieważ każde państwo rozwijało się według własnych rozbieżnych koncepcji i rozmaitych konieczności (wojny, podatki, egzekwowanie posłuszeństwa, porządek publiczny, zdrowie publiczne, edukacja, opieka społeczna itd.) systemy administracyjne (administracja i prawo administracyjne) również stawały się rozbieżne. Każdy system był wyjątkowy przez wyjątkowość historii i tradycji konkretnego społeczeństwa i kształtowany dla tego społeczeństwa, w którym funkcjonował. Porównawcze badanie systemów administracyjnych postrzegane było zatem jako bezcelowe, jako że obejmowałoby zestawianie rozbieżnych instytucji administracyjnych i prawnych, które nie mają elementów wspólnych i które nie należą do jakiejś jednej „rodziny” i zatem brakuje im jakichkolwiek powiązań. Pogląd taki, chociaż nie bezpodstawny¹⁴², nie znajduje dzisiaj powszechnej akceptacji, jako że pomimo braku wspólnej tradycji, różne systemy administracyjne mają wspólne podłoże, które można wykryć przez badanie rozwiązań administracyjnych i determinujących je przepisów prawnych w kontekście otaczających je kultur instytucjonalnych. Można wskazać przynajmniej **sześć historycznych i współczesnych źródeł administracyjnej konwergencji i uniformizacji** w państwach europejskich.

Pierwszym źródłem jest fakt wyłonienia się licznych państw z większych imperiów, które we współczesnym języku można określić jako organizacje kompozytowe, które charakteryzowała wielość ustrojów, niski stopień scentralizowania, silne powiązania i przenikalne granice. Jednym z przykładów takiej organizacji jest Im-

¹⁴⁰ Zob. D. Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948. Autor dokonał analizy wielu działań i reform administracyjnych, które wraz z transformacją prawa publicznego unowocześniły państwo amerykańskie. Po 70 latach termin „państwo administracyjne” pojawił się w tytule dzieła: *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017. Wskazać jednak należy, że w Niemczech już na początku XX w. twierdzono, iż współczesne państwo staje się państwem administracyjnym (*Verwaltungsstaat*). O Austrii po I wojnie światowej pisano, jako o „typowym państwie administracyjnym” itd. Zauważyć też należy, że J.S. Langrod, wyjaśniając genezę administracji i prawa administracyjnego, konsekwentnie pisze o „administrowaniu państwowym”, „administrowaniu państwem” i „administracji państwowej”; zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa...*, 2003, s. 39 i n.

¹⁴¹ D. Dąbek, J. Supernat, *The Administrative State in Poland Before and After the European Union Accession*, „Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration” 2020/20(1), s. 29 i n.; J. Supernat *Państwo administracyjne [w:] Założenie racjonalnego prawodawcy w polskim porządku prawnym. Księga Jubileuszowa z okazji siedemdziesięciopięciolecia Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2020, s. 575 i n.

¹⁴² Trudno mówić o stabilności administracji, w sytuacji gdy zmiany i reformy administracyjne stały się stałym elementem politycznych reform rządowych, mających zapewnić pełną efektywność machiny administracyjnej i realizacji polityk rządowych. W istocie reformy administracyjne stały się stałą funkcją publiczną.

perium Habsburgów. Imperialne ramy Monarchii Habsburgów stanowiły wspólny grunt dla procesu recepcji (wymiany, adaptacji, transplantacji itd.) instytucji, przepisów, technik organizacyjnych, stylów i procedur administracyjnych w jej częściach składowych. *Nota bene* upadek Monarchii Habsburgów nie przekreślił trwania najbardziej wartościowych instytucji administracyjnych i prawnych w państwach sukcesji habsburskiej. Najbardziej znanym przykładem jest wielka emblematyczna austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym z 1925 r. i jej wpływ na prawo proceduralne w Chorwacji, Czechach, Polsce, Serbii, Słowacji, Słowenii, Węgrzech i Włoszech¹⁴³.

Drugim źródłem elementów wspólnych w prawie administracyjnym jest prawo kanoniczne. W czasach, gdy pojęcie separacji między państwem i kościołem było jeszcze nieznane, wiele istotnych instytucji i zasad zostało transponowanych do prawa administracyjnego z prawa kanonicznego. Wśród koncepcji, które migrowały z prawa kanonicznego do prawa administracyjnego były następujące: administracja, urządzenie użyteczności publicznej, funkcja publiczna, jednostka publiczna i domena publiczna. Nie można też pomijać wpływu prawa rzymskiego. Wprawdzie prawo rzymskie nie miało specjalnej gałęzi prawa administracyjnego, to jednak dostarczyło „gramatyki prawnej” dla skonstruowania intelektualnej budowy prawa administracyjnego. Nauka prawa administracyjnego rozwinęła się w drugiej połowie XIX w. jako rezultat wysiłków prawników ze wspólnym wykształceniem w zakresie prawa rzymskiego (należeli do nich P. Laband, O. Mayer, R. von Gneist i O. Raneletti). Nadto uniwersalistyczne podejście prawa rzymskiego uwolniło przedstawicieli prawa administracyjnego od wyłącznie krajowej perspektywy¹⁴⁴.

Trzecim źródłem są kryzysy ekonomiczne, w tym wielki kryzys lat 1929–1933, które wymusiły na państwach, niezależnie od stopnia ich państwowości zaangażowanie w sprawy gospodarki, zarządzania, zatrudnienia, budownictwa, opieki społecznej, edukacji, zdrowia itd., co przyniosło wzrost liczby funkcji i zadań rządowych i administracyjnych, a także ujednolicenie systemów i instrumentów administracyjnych czy to przez mechanizm naśladownictwa rozwiązań przyjętych w innych krajach, czy sto-

¹⁴³ *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmiecik, Łódź–Warszawa 2021. Pod wpływem ustawy austriackiej została przygotowana kodyfikacja prawa administracyjnego proceduralnego w Niemczech w Turyngii w 1926 r., ale rozwój ten został zatrzymany przez dyktaturę nazistowską.

¹⁴⁴ Zob. S. Cassese, *The Administrative State in Europe* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 58–63 i cytowana tam literatura. Przeciwno negowaniu obecności w starożytnym Rzymie prawa administracyjnego wypowiadają się za badaczem włoskim F.M. Lucrezi polscy uczeni: F. Longchamps i T. Giaro; zob. F. Longchamps, *Instytucje rzymskiego prawa administracyjnego?* [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 103 i n.; T. Giaro, *Prawo administracyjne w starożytnym Rzymie?* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 5 i n.

sowania się do zaleceń stosownych agencji administracyjnych – regionalnych (europejskich itd.) oraz globalnych (w przypadku COVID-19 zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia). Administracja postrzegana pierwotnie jako machina do wymuszania posłuszeństwa poddanych (administrowanych) stała się odpowiedzialna za świadczenie obywatelom usług¹⁴⁵. Nowe rozumienie roli państwa administracyjnego, zgodnie z którym istnieje ono z uwagi na jednostkę, a nie jednostka z uwagi na państwo, oznacza rewolucję kopernikańską w prawie publicznym (zgodnie z klasyczną teorią subordynacji dla prawa publicznego charakterystyczny jest stosunek podporządkowania między obywatelami i administracją, który nie wynika z ich wyraźnej zgody). Tak więc dzisiaj administracja nie tylko nakazuje, zakazuje i wymusza posłuszeństwo, ale także np. zachęca obywateli do realizacji określonych polityk administracyjnych. Nie ma już także państwo zawsze przesądzającej pozycji nadrzędnej. Zmiana tradycyjnego paradygmatu władczości i zwierzchności znajduje wyraz zwłaszcza w koncepcjach państwa dobrobytu, państwa regulacyjnego i państwa umożliwiającego obywatelom dokonywania wyboru dostawcy usług m.in. przez *outsourcing* świadczenia usług publicznych. Wypada podkreślić, że do przekształcenia poddanych w obywateli przyczyniły się parlamenty oraz sądy i sądowa kontrola administracji, wypracowując fundamentalne zasady działania administracji (bezzstronności, proporcjonalności itd.) oraz dostarczając materiału prawnego do dalszych analiz przez teoretyków prawa. Prawo administracyjne, bardziej niż inne gałęzie prawa, jest prawem sędziowskim, a nauka prawa administracyjnego jest dziełem akademików i sędziów.

Czwartym źródłem uniformizacji administracyjnej są naciski wewnętrzne związane z decentralizacją, uprzemysłowieniem, naukowym zarządzaniem, nowym publicznym zarządzaniem, racjonalizacją, modernizacją czy dobrą administracją (emfaticzne nazwy tych ruchów i koncepcji mają podkreślać ich innowacyjność). W konkretnym przypadku ruchu na rzecz decentralizacji, Włochy, Hiszpania i Francja zainspirowane przez konstytucję Niemiec z 1949 r. utworzyły regiony, których liczba w państwach narodowych w Europie wynosi ponad dwieście, co *nota bene* spowodowało utworzenie dla nich w UE forum w postaci Komitetu Regionów – ciała doradczego dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (art. 13 ust. 4 TUE). Na marginesie: autonomia regionów nie zawsze sprawdziła się w zwalczaniu pandemii COVID-19, przynosząc brak jednolitości rozwiązań, w tym dotyczących przemieszczania się osób, co pozwalało na rozprzestrzenianie się wirusa.

Piątym źródłem konwergencji administracyjnej jest kontekst europejski administracji publicznej, a zwłaszcza UE z kształtującą się wspólną przestrzenią administracyjną i prawną oraz prawem publicznym europejskim. Wskazany powyżej tradycyjny pogląd, że wyłącznym kontekstem dla administracji jest państwo, jest obecnie już nieaktualny. Sytuacja uległa zasadniczej zmianie, jako że poza państwem istnieją

¹⁴⁵ Zob. pionierską w Polsce pracę T. Kutę, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.

europiejskie (i globalne) instytucje, które ustalają polityki, prawo i standardy dla administracji państwowych i monitorują ich implementację. W efekcie państwo utraciło wyłączną kontrolę nad polityką i prawem, a państwowa administracja jest agentem zarówno organów państwowych, jak i pozapaństwowych¹⁴⁶. W wymiarze doktrynalnym sytuacja zmniejszającego się powiązania administracji z państwem narodowym wymaga zmiany „państwowych” definicji administracji na definicje, które są jednocześnie państwowe i pozapaństwowe. Postakcesyjna zeuropeizowana definicja administracji publicznej, będąca transformacją i uzupełnieniem powszechnie znanej definicji J. Bocia¹⁴⁷ mogłaby być następująca: administracja publiczna to zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach, przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy (centralne i lokalne) oraz przez jego organy samodzielne (zdecentralizowane agencje), a także – w ramach przyznania – przez organy samorządu terytorialnego i organy organizacji pozapaństwowych (suprapaństwowych). Proponowana definicja administracji publicznej wskazuje w szczególności na dwie rzeczy. Po pierwsze, na potrzebę badania zasady przyznania w relacjach intrapaństwowych (państwo – samorząd terytorialny itd.) i suprapaństwowych: państwa członkowskie – UE. Po drugie, na potrzebę badania prawa administracyjnego państwowego i prawa administracyjnego UE (i Rady Europy) w ogólniejszych ramach prawa publicznego europejskiego (a w przyszłości może prawa publicznego globalnego). Przywołując początki rozwoju prawa publicznego europejskiego we wczesnych latach 60. XX w., A. von Bogdandy wskazuje, że w tym czasie prawo wspólnotowe zakorzeniło się w funkcjonowaniu zarówno instytucji Wspólnoty, jak i państw członkowskich. Jak pisze: doszło tutaj do zespolenia, które pozwalało na narrację o Europie będącej europejską wspólnotą prawa (*European community of law*). Przy czym prawo wspólnotowe ewoluowało w kierunku ogólniejszych pojęć i koncepcji: *Community black-letter law evolved into Hegel's „concrete freedom”, Hauriou's or Santi Romano's „institutions”, Schmitt's „concrete order”, Marxist „class relations”, or Bourdieu's „legal field”*¹⁴⁸. Należy jednak zauważyć, że jeżeli wczesne prawo europejskie sprzyjało integracji europejskiej, to z czasem kluczowym zagadnieniem prawa publicznego europejskiego stało się ograniczanie działalności instytucji unijnych. Dzisiaj prawo publiczne europejskie dotyczy nie tylko wspierania odgórnej europeizacji, ale także przeciwdziałania takiej

¹⁴⁶ Zob. S. Cassese, *The Administrative State in Europe...*, s. 78 i n.; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; J. Supernat, *Władza wykonawcza w Unii Europejskiej* [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I.M. Szkotnicka, Warszawa 2018, s. 311 i n.

¹⁴⁷ Zgodnie z szeroko znaną definicją administracji publicznej J. Bocia: „administracja publiczna to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach” (J. Boć, *Pojęcie administracji...*, s. 15).

¹⁴⁸ A. von Bogdandy, *The Idea of Public Law Today* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 6.

europelizacji. Innymi słowy, pojęcia prawa publicznego europejskiego i europejskiej przestrzeni prawnej przełamują hierarchiczne asocjacje europelizacji jako procesu odgórnego, uwzględniając wpływ prawa krajowego na prawo europejskie, rolę porównań prawnych, wymiany czy zapożyczeń poglądów między krajowymi instytucjami różnych państw itd. Rozwojowi prawa publicznego europejskiego (prawa administracyjnego europejskiego) towarzyszyła europelizacja prawa publicznego krajowego¹⁴⁹. Podkreślić jeszcze należy, że tak jak prawo państwa europejskiego nie może być badane w izolacji od prawa publicznego europejskiego, tak samo prawo publiczne europejskie nie może być badane w izolacji od zjawiska prawa publicznego globalnego.

Wreszcie, po szóste, uniformizacja administracji ma swoje źródło w zaangażowaniu się na przestrzeni ostatnich dwóch wieków przedstawicieli prawa publicznego (administracyjnego i konstytucyjnego) w intensywne prace komparatystyczne z dominującym udziałem przedstawicieli nauki angielskiej, francuskiej, niemieckiej, włoskiej, austriackiej i amerykańskiej¹⁵⁰. W Europie systemy administracyjne badane są głównie przez prawników, co wynika z zasady legalności i poddania administracji prawu (we Francji *preeminence du droit*, w Angii *the rule of law*, w Niemczech *Rechtsstaatlichkeit*). Sytuacja taka jest właściwa w szczególności obszarowi niemieckiemu, w którym doszło do zastąpienia kameralistyki prawem, co w połowie XIX w. przyniosło w administracji monopol prawników (*Juristenmonopol*)¹⁵¹. Niestety udział uczonych z Europy Środkowej i Wschodniej w tych fundamentalnych badaniach porównawczych administracji i prawa administracyjnego przedstawia się relatywnie skromnie. Chlubnym wyjątkiem są porównawcze prace przedstawicieli wrocławskiej szkoły nauki administracji i prawa administracyjnego, a zwłaszcza F. Longchamps¹⁵², J. Jendrośki¹⁵³ i J. Jeżewskiego¹⁵⁴. Najnowszym przykładem

¹⁴⁹ *Europelizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005; *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I i II, red. J. Sługocki, Wrocław 2014. M. Bobek wskazuje, że na proces europelizacji są otwarte wszystkie obszary prawa publicznego, w tym tak nieuchwytnie, jak zasady, pojęcia, metody i rozumowanie prawnicze, a także doktryna prawna; zob. M. Bobek, *Europeanization of Public Law* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 633.

¹⁵⁰ Na temat roli badań komparatystycznych w powstawaniu i rozwoju klasycznych instytucji prawa administracyjnego zob. R. Kusiak-Winter, *Cele badań komparatystycznych prawa administracyjnego (perspektywa historyczna i współczesna)*, PiP 2020/6, s. 102 i n.

¹⁵¹ Kameralistyka (kameralizm) (od *Kammern* – najważniejszych urzędów publicznych) stanowi połączenie stosowanych w administracji publicznej ustaleń ekonomii, politologii, statystyki i technologii. Ideą kameralistyki kierował się F. Longchamps w procesie modelowania Instytutu Nauk Administracyjnych utworzonego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego w 1969 r.

¹⁵² F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949; F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001.

¹⁵³ J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970.

¹⁵⁴ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych prawa administracyjnego*, Wrocław 1974.

międzynarodowych akademickich prac komparatystycznych z udziałem polskim są prace sieci ReNEUAL¹⁵⁵, które przyniosły modelowe przepisy postępowania administracji UE¹⁵⁶.

Pomimo wskazanych powyżej wspólnych fundamentów i wspólnych elementów systemów administracyjnych, administracja i prawo administracyjne w poszczególnych państwach europejskich w ostateczności ukształtowały się rozbieżnie odpowiednio do państwowych potrzeb, polityk i uwarunkowań. **W szczególności dwa rozbieżne modele systemów administracyjnych ukształtowały się we Francji i Anglii** – w pierwszej połowie XIX w. dwóch najpotężniejszych i relatywnie najbardziej cywilizowanych krajach świata z długą historią narodów unitarnych oraz silną kulturą administracyjną niezbędną do zarządzania fiskalnymi państwami militarnymi – olbrzymimi imperiami kolonialnymi¹⁵⁷. Model francuski charakteryzowało silne państwo ze scentralizowaną administracją poddaną specjalnej gałęzi prawa nazywanej prawem administracyjnym (*droit administratif*), podczas gdy obywatele, którzy korzystali z podstawowych praw konstytucyjnych w społeczeństwie obywatelskim (np. prawa zrzeszania się), byli tylko pasywni, administrowani przez maszynę administracyjną. Anglia z kolei była postrzegana jako kraj „bezpasoństwowy”, zarządzany lokalnie z unitarnym systemem prawnym, w którym ludzie korzystali ze znaczącej wolności zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i administracyjnym. Poniżej najważniejsze cechy przypisywane modelom francuskiemu i angielskiemu.

We Francji administracja była postrzegana jako pas transmisyjny, która to rola wymagała zarówno centralizacji, jak i jednolitości. Głównym instrumentem zapewnienia jednego i drugiego był prefekt – organ władzy terytorialnej z funkcjami

¹⁵⁵ Sieć ReNEUAL (Research Network on European Union Administrative Law), czyli Sieć Badawcza Prawa Administracyjnego Unii Europejskiej została założona w Osnabrück w czerwcu 2009 r. Na temat początków i rozwoju Sieci zob. M. Wierzbowski, A. Krackowski, *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. Autorzy 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 (...)”; tamże, 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.

¹⁵⁶ Termin „model ReNEUAL” podkreśla akademicki charakter przedsięwzięcia, chociaż zasady i reguły modelu są sformułowane w sposób ułatwiający ich ewentualne wykorzystanie w formie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady. Tekst modelu ReNEUAL ma kilka wersji językowych: angielską, francuską, hiszpańską, niemiecką, rumuńską, włoską i polską. Tekst w języku polskim został opublikowany przez Wydawnictwo C.H. Beck: *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, zespół red.: M. Wierzbowski, H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller i in., red. wyd. pol.: M. Wierzbowski, A. Krackowski, tłum.: M. Ziental, P. Drobek, Warszawa 2015.

¹⁵⁷ Kolonializm, niezależnie od jego modelu, miał wielki wpływ na rozwój struktur i kultur administracyjnych.

interministerialnymi, który w departamencie reprezentował wszystkie centralne ministerstwa¹⁵⁸. Co więcej, prawo administracyjne było odrębne od prawa prywatnego, a administracja nie była poddana prawu prywatnemu. W efekcie prawo rządzące administracją było równoległe do prawa prywatnego: prywatnoprawne regulacje własności prywatnej odzwierciedlały regulacje domeny publicznej, obok regulacji odpowiedzialności w sektorze publicznym istniała specjalna regulacja odpowiedzialności urzędników publicznych, to samo dotyczyło umów. Prawo administracyjne było nie tylko odrębną gałęzią prawa, ale także specjalną, jako że wyposażało administrację w uprzywilejowany status, pozwalający egzekwować jej decyzje bez uciekania się do sądu¹⁵⁹. Autonomia tej gałęzi prawa była wzmocniona przez istnienie specjalnej instytucji Rady Stanu (*Conseil d'État*)¹⁶⁰. Wreszcie, prawo administracyjne było przedmiotem intensywnych badań i studiów prowadzonych przez prawników – głównie członków Rady Stanu. Badania te przyniosły wyrafinowaną naukę prawa administracyjnego, która stała się najważniejszym przedmiotem nauki prawa publicznego¹⁶¹.

Model angielski był zasadniczo inny. Kraj był rządzony, ale nie administrowany z centrum. Dla rządzenia charakterystyczne były zmieniające się inspekcje i komisje, podczas gdy dla administrowania w terenie charakterystyczne były liczne ciała lokalne (rady hrabstw, dystryktów, parafialne) pod kierownictwem uprawnionych do zarządzania i rozstrzygania konfliktów amatorów (szlachtę)¹⁶². Centralizację traktowano, poczynając od rewolucyjnych ruchów drugiej połowy XVII w., jako uzurpowanie władzy organów lokalnych i opisywano jako niekonstytucyjną i nieangielską. Ponadto w Anglii nie istniało specjalne prawo administracyjne. Kraj i naród znajdował się pod rządami prawa (*the rule of law*). Prawo powszechne (*the common law of the land, the*

¹⁵⁸ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, *passim*.

¹⁵⁹ J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego...*, s. 56 i n.

¹⁶⁰ A. Chmielarz-Grochal, *Francuska Rada Stanu jako „sąd nad prawem”*, PiP 2014/7, s. 75 i n.

¹⁶¹ We Francji nauka prawa administracyjnego poprzedziła naukę prawa konstytucyjnego. W sytuacji braku katedr prawa konstytucyjnego zajmowały się nim tworzone, poczynając od lat dwudziestych XIX w. katedry prawa administracyjnego. Pierwsza została utworzona w Paryżu w 1819 r. pod nazwą Katedra Prawa Publicznego Pozytywnego i Francuskiego Prawa Administracyjnego. *Nota bene* nie jest przypadkiem, że wiele podręczników z tego okresu miało w swych tytułach terminy: „prawo administracyjne” i „prawo publiczne”. Przykład może najbardziej znany to: F. Laferriere, *Cours de droit public et administratif*. Trzecie wydanie tej pracy z 1850 r. obejmuje dwie części, z których pierwsza jest poświęcona prawu publicznemu: podstawom filozoficznym prawa publicznego, Konstytucji Francji, prawu kanonicznemu i prawu międzynarodowemu, a część druga jej głównemu tematowi, czyli prawu administracyjnemu (*droit administratif*). Przy okazji warto zauważyć, że z formalnego punktu widzenia prawo francuskie wyrosło ze źródeł subkonstytucyjnych. Zasada legalności – klasyczny francuski termin używany w przeszłości na określenie ogółu normatywnych standardów, jakim ma podlegać administracja francuska – obejmował ustawy zwykłe i – zwłaszcza – ogólne zasady prawa sformułowane przez Radę Stanu. Zasady te były formułowane przez Radę Stanu bez żadnego nadzoru i samodzielnie, jako jej własne zasady, i to nawet wówczas, gdy ich treść pokrywała się z zasadami konstytucyjnymi.

¹⁶² J. Supernat, *W Anglii [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 17 i n.

ordinary law) odnosiło się zarówno do obywateli, jak i do organów władzy publicznej. Prawo było prawem unitarnym. Nie było ani specjalnej gałęzi prawa do zarządzania organami administracyjnymi, ani specjalnych sądów do rozstrzygania sporów pomiędzy obywatelami i administracją publiczną. W konsekwencji nie było także ani prawników, ani uczonych specjalizujących się w prawie administracyjnym¹⁶³.

Modele francuski i niemiecki kształtowały się w XIX w., w latach formacyjnych państwa liberalnego, w którym główną polityczną kwestią był stosunek pomiędzy administracją i jednostką. Do sformułowania modelu francuskiego przyczynił się walcie A.V. Dicey (kontrastując w jego przekonaniu autorytarne i absolutystyczne francuskie prawo administracyjne z bardziej cywilizowanymi i liberalnymi angielskimi rządami prawa), a do modelu angielskiego Ch. de Montesquieu (podziwiał wpływ podziału władz w Anglii na ograniczenie władzy¹⁶⁴) oraz R. von Gneist (doceniał rolę brytyjskiej autonomii lokalnej, niezawodowego lokalnego kierownictwa i sędziów pokoju). Gdy modele francuski i angielski ugruntowały się, przyciągnęły swoich zwolenników. **Model angielski wywarł istotny wpływ, m.in. na Belgię¹⁶⁵ i Węgry¹⁶⁶**, a każdy liberalny reformator patrzył z zainteresowaniem na angielski samorząd terytorialny i zasadę rządów prawa. **Zdecydowanie więcej zwolenników miał jednak model francuski, wśród których byli Niemcy, Włochy, Austria, Grecja i Polska¹⁶⁷**. **Szczególnie istotny był dla Niemiec, a co więcej, w drugiej połowie XIX w. to niemiecka kultura prawna tchnęła nowe życie w model francuski.** Pośrednikiem między kulturą francuską i niemiecką był O. Mayer, który spędził 20 lat w Strasburgu i był znawcą francuskiego prawa prywatnego. Korzystając z prac P. Labanda, O. Mayer rozwinął klasyczną prawną formę działania administracji, którą państwo jednostronnie stosuje wobec jednostki, nazywając ją *Vervaltungsakt* (aktem administracyjnym) w analogii do francuskiego *acte administratif*. Z doktrynalnego i metodologicznego punktu widzenia pojęcie aktu administracyjnego było transpozycją z prawa prywatnego modelu orzeczenia sądowego i jego funkcji tytułu wykonawczego do niemieckiego prawa

¹⁶³ Na temat rozwoju nauki prawa administracyjnego w Anglii po II wojnie światowej, w tym wprowadzenia jej na uniwersytety, zob. I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 1979, s. 25 i n.

¹⁶⁴ Ch. de Montesquieu skonstruował swoją teorię podziału władz na podstawie interpretacji ustroju angielskiego dokonanej przez J. Locka, którego w swym słynnym dziele *O duchu praw* często cytował.

¹⁶⁵ W 1830 r. konstytucja belgijska skodyfikowała zasady niepisanej konstytucji brytyjskiej, zwłaszcza podział władz i odpowiedzialność ministerialną.

¹⁶⁶ H. Küpper, *Evolution and Gestalt of the Hungarian State* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 290 i n.

¹⁶⁷ Jak to się często dzieje w przypadku transplantów prawnych, instytucje przeniesione z jednego kraju do innego mutują w nowym otoczeniu. Na przykład włoska Rada Stanu (*Consiglio di Stato*) była początkowo jedynie organem doradczym (funkcje sędziowskie otrzymała dopiero w 1889 r.) i różniła się od swojego modelu – francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'Etat*), w której zasiadają czołowi eksperci prawa administracyjnego, których decyzje są ostateczne i które stanowią główny przedmiot badań doktryny prawa administracyjnego.

administracyjnego¹⁶⁸. *Nota bene* w ten sposób O. Mayer potwierdził zwierzchni charakter działania państwa i administracji: interwencja administracji nie wymaga wcześniejszej decyzji sądowej. W efekcie kultura niemiecka dostarczyła nowych i mocnych podstaw teoretycznych dla administracji i nauki prawa administracyjnego¹⁶⁹.

Podsumowując, należy powiedzieć, że początek współczesnego prawa administracyjnego w połowie XIX w. i jego rozwój w kolejnych latach odpowiednio do politycznych i innych uwarunkowań w poszczególnych państwach przyniósł zróżnicowanie porządków prawa administracyjnego w Europie. Proces stopniowej konwergencji administracyjnej zarysował się dopiero w połowie XX w., chociaż istotne różnice między krajowymi systemami administracyjnymi nadal się utrzymują. Rzecz jasna, nie jest tak, że każde państwo europejskie ma zupełnie różną administrację publiczną i prawo administracyjne. Odrębności systemów administracyjnych w niektórych państwach są znaczne (zwłaszcza w państwach skandynawskich i Szwajcarii)¹⁷⁰, ale w pozostałych siła oddziaływania modeli francuskiego, angielskiego i niemieckiego okazała się dzięki politycznej, militarnej, ekonomicznej i intelektualnej sile Francji, Anglii i Niemiec tak znaczna, że można je uznać za archetypy prawa administracyjnego. Dokonując typologii prawa administracyjnego w Europie, M. Fromont definiuje typ prawa administracyjnego jako „porządek prawa administracyjnego rozwinięty przez poszczególne państwo, który przynajmniej w części pełni funkcję modelu dla innych państw”¹⁷¹, **wyróżniając trzy najważniejsze (fundamentalne) typy (modele)**

¹⁶⁸ J. Supernat, *Akt administracyjny jako przykład cywilizacji administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 461 i n.

¹⁶⁹ A. von Bogdandy, P.H. Huber, *Evolution and Gestalt of the German State* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 196 i n.

¹⁷⁰ Odrębność systemów administracyjnych niektórych państw nie oznacza jednak, że są one w pełni autochtonicznego pochodzenia. Na temat wpływów francuskich i niemieckich na szwajcarską administrację i szwajcarskie prawo administracyjne: B. Schindler, *Evolution and Gestalt of the Swiss State* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 428–429. Ten wpływ miał wymiar personalny, jako że Niemiec E. Ruck napisał pierwszy podręcznik szwajcarskiego prawa administracyjnego, a Szwajcar F. Fleiner napisał pracę o instytucjach niemieckiego prawa administracyjnego.

¹⁷¹ M. Fromont, *A Typology of Administrative Law* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 580. Zdarzają się sytuacje, że porządek administracyjny w konkretnym państwie jest kształtowany przez dwa, a nawet więcej modeli państwowych. Szczególnym przypadkiem jest prawo publiczne UE, które kształtuje się pod wpływem porządków prawnych wielu państw członkowskich. W konkretnym przypadku księgi III w modelu ReNEUAL *Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych* została ona przygotowana przez grupę roboczą składającą się z sześciu akademików pochodzących z pięciu krajów o różnych tradycjach prawnych: Hiszpanii (Oriol Mir), Niemiec (Jens-Peter Schneider i Vanessa M. Tunsmeier), Polski (Marek Wierzbowski), Włoch (Giacinto della Cananea) i Zjednoczonego Królestwa (Paul Craig). Pomimo tego, zgoda w kwestii koncepcji i konkretnych rozwiązań księgi III zostały osiągnięte z zaskakującą łatwością (*surprisingly easy*), co wskazuje na uzyskanie znacznego stopnia konwergencji odnośnie do procedury administracyjnej w europejskiej przestrzeni prawnej i administracyjnej; zob. O. Mir, *The Book III*

prawa administracyjnego: francuski, brytyjski i niemiecki. Wpływ typu (modelu) prawa administracyjnego może być w konkretnym państwie większy lub mniejszy odpowiednio do jego własnej tradycji i potrzeb, ale jeżeli dotyczy najważniejszych cech strukturalnych systemu administracyjnego, to tworzy rodzinę prawa administracyjnego z państwem źródłowym z prototypowym seminalnym porządkiem prawnym i tymi państwami, na które ten porządek wywarł wpływ.

Rozstrzygając kwestię metodologiczną, które cechy czy składniki determinują typ prawa administracyjnego (które są strukturalnie definitywne) i które powinny być poddane porównawczemu badaniu, M. Fromont przyjął, że każdy porządek administracyjny ma swój specyficzny charakter dzięki dwóm cechom podstawowym, które nazywa „strukturalnymi” (*structural features*), a które *de facto* są także funkcjonalnymi, a na pewno są na tyle istotne, że uzasadnia to ich porównawcze badanie¹⁷². Pierwszą cechą jest organizacja administracji w szerokim sensie (pionowa i pozioma struktura administracji, służba cywilna i procedury wewnętrzne). Drugą natomiast stosunki pomiędzy administracją i społeczeństwem, tzn. osobami prawnymi i fizycznymi w obrębie terytorium państwa, a przede wszystkim obywatelami (zakres funkcji administracji, kompetencje administracji, związanie administracji prawem)¹⁷³. Takie postrzeganie „cech strukturalnych” prawa administracyjnego przywołuje na myśl bliźniacze cele tego prawa: zapewnić sprawne wykonywanie zadań publicznych oraz zapewnić ochronę praw jednostek. Podkreślając, że w wolnym państwie demokratycznym prawo administracyjne jest z zasady determinowane przez konfigurację stosunków prawnych pomiędzy władzą publiczną i jednostką oraz przez ochronę praw indywidualnych, M. Fromont pisze, że organizacja administracji ma wpływ na stosunki między władzą publiczną i obywatelem, ale sprawność administracji nie należy do jądra tych stosunków i nie może prowadzić do pomniejszania kwestii centralnej – ochrony wolności, której daje pierwszeństwo: „W moim przekonaniu zadaniem każdego prawnika jest działać wszechstronnie na rzecz zapewnienia ochrony obywatela”¹⁷⁴. W porównywalnym kontekście potencjalnej konkurencyjności praworządności

of the ReNEUAL Model Rules from Spanish Perspective [w:] *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, red. M. Ruffert, Groningen 2016, s. 75. Z kolei prawo UE może wzbogacić krajowe porządki administracyjne, i to nawet te o długiej i wpływowej tradycji. Taka cyrkulacja idei i koncepcji w europejskiej przestrzeni prawnej i administracyjnej jest niewątpliwie szalenie interesująca i pouczająca.

¹⁷² Wyznaczenie przedmiotu badań, porównanie i interpretacja składają się na ogólny model badań porównawczych; zob. F. Longchamps, *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, AUWr Pr. 1970/XXXII, s. 129 i n.; F. Longchamps de Bérrier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001. Z kolei na temat metod badań porównawczych w dziedzinie prawa zob. M. Van Hoecke, *Methodology of Comparative Legal Research*, LM 2015/June, s. 1 i n. Autor wyróżnia sześć metod: funkcjonalną, strukturalną, analityczną, prawa w kontekście, historyczną i wspólnego rdzenia. W jego przekonaniu wyczerpują one instrumentarium badań porównawczych.

¹⁷³ M. Fromont, *A Typology of Administrative Law* [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. I, *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 581 i n.

¹⁷⁴ M. Fromont, *A Typology of Administrative Law...*, s. 599.