

RELACJE POMIĘDZY SFERĄ ZEWNĘTRZNĄ I SFERĄ WEWNĘTRZNĄ DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa Piotr Dobosz, Aleksandra Puczko

RELACJE POMIĘDZY SFERĄ ZEWNĘTRZNĄ I SFERĄ WEWNĘTRZNĄ DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa Piotr Dobosz, Aleksandra Puczek

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Stan prawny na 3 sierpnia 2023 r.

Recenzentka

Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Wydawczyni

Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

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

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-979-3

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 11

Wprowadzenie 15

Część I

MONOKRATYCZNE A DUALISTYCZNE, STATYCZNE A DYNAMICZNE UJĘCIE SFER ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jan Zimmermann

Aksjomat czy anachronizm 29

Piotr Dobosz

**Więzi sfery zewnętrznej i wewnętrznej administracji
publicznej** 46

Wojciech Jakimowicz

**Między wewnętrznym a zewnętrznym życiem administracji
publicznej** 62

Jerzy Supernat

**Sfera zewnętrzna i sfera wewnętrzna działań administracji
publicznej w najnowszych polskich uniwersyteckich
podręcznikach prawa administracyjnego** 84

Część II
ŹRÓDŁA PRAWA JAKO DETERMINANTY
NORMATYWNYCH ZNAMION SFER
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

<i>Iwona Niżnik-Dobosz, Zbigniew Bartoszewicz</i> Sfera wewnętrznej organizacji i działalności administracji publicznej regulowanej prawem jako nośnik i przejaw jej zdolności do samoregulacji	99
<i>Jolanta Behr</i> Rozporządzenia a zarządzenia (zakres normowania)	129
<i>Justyna Mielczarek-Mikołajów</i> Wpływ aktów prawa wewnętrznego na funkcjonowanie sfery zewnętrznej administracji publicznej	146
<i>Aleksandra Puczko</i> Tworzenie lub kształtowanie standardów administracji publicznej przez akty prawa wewnętrznego	158
<i>Tomasz Słapczyński</i> Wartości sfery wewnętrznej działań administracji publicznej i jej wpływ na sferę zewnętrzną	185
<i>Krystian Szpotański</i> Ogłaszanie prawa administracyjnego	199
<i>Karina Pilarz</i> Sfera wewnętrzna i sfera zewnętrzna administracji publicznej jako adresaci aktów planistycznych – analiza wybranych przypadków	212

Część III
SFERY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ A PROBLEMY
USTROJOWEGO I PRACOWNICZEGO PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO

Jerzy Korczak

O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej – na marginesie dyskusji naukowej krakowsko-wrocławskich spotkań administratywistycznych 229

Katarzyna Kowalczyk

Charakter prawny rozkazu personalnego w służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w aspekcie rozważań nad relacją sfery wewnętrznej i zewnętrznej działania administracji publicznej 251

Dorota Dąbek

Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji organów samorządu zawodowego 268

Ewa Skorczyńska

O „ciemnej stronie” dekoncentracji wewnętrznej organu monokratycznego (prezydenta miasta na prawach powiatu) i jej wpływie na jakość stosowania prawa 281

Mariusz Krawczyk

Władztwo (intra)administracyjne w „zwarciu” pomiędzy tym, co wewnętrzne i zewnętrzne 309

Arkadiusz Sobczyk

Pracownik „kodeksowy” a wewnętrzne i zewnętrzne działania organów zakładu pracy i jego wspólnoty – wprowadzenie do problematyki 321

Część IV
SFERY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
NA TLE PROBLEMÓW MATERIALNEGO
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Piotr Lisowski

**Zasięg sądowej kontroli administracji publicznej –
rozważania na kanwie normatywizacji nadzoru wewnętrznego
uczelni publicznych** 343

Renata Kusiak-Winter

**Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej
z perspektywy celu neutralności klimatycznej** 359

Joanna Człowiekowska

**Sfera zewnętrzna i wewnętrzna administracji publicznej
w kontekście prawa do informacji publicznej** 377

Małgorzata Kozłowska

**Współdziałanie sfery zewnętrznej i wewnętrznej
administracji publicznej w przeciwdziałaniu konfliktowi
interesów o podłożu ekonomicznym w Straży Granicznej** 389

Część V
SFERY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA TLE
PROBLEMÓW JURYSDYKCYJNEGO, EGZEKUCYJNEGO
I SĄDOWEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Joanna Lemańska

**Załatwienie sprawy administracyjnej – rozważania
z pogranicza sfery zewnętrznej i wewnętrznej działań
administracji publicznej** 405

Mariusz Kotulski

**Regulacje wewnętrzne jako podstawa prawna
rozstrzygnięcia** 427

Mariusz Oleś

Wpływ poleceń służbowych na przebieg i rezultat jurysdykcji administracyjnej 445

Adam Kozień

Administracyjne kary pieniężne w wymiarze przestrzeni zewnętrznej oraz wewnętrznej funkcjonowania administracji publicznej 460

Paweł Majczak

Zależność rodzaju stosunku administracji publicznej od uwarunkowań ustrojowych zachodzących między wierzycielem a organem egzekucyjnym w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym 482

Marta Kisielowska

Prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne a sądowa kontrola decyzji administracyjnej 497

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
- p.sz.w. – ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.) (nie obowiązuje)
- p.sz.w.n. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.)
- p.w.u.KAS – ustawa z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.)
- r.ZTP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

TUE	– Traktat o Unii Europejskiej z 7.02.1992 r., Maastricht (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 ze zm.)
u.d.a.rz.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)
u.k.w.p.	– ustawa z 23.12.1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 1533 ze zm.)
u.NCN	– ustawa z 30.04.2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. z 2023 r. poz. 153)
u.NPR	– ustawa z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2022 r. poz. 260)
u.o.	– ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. 2022 r. poz. 699 ze zm.)
u.o.o.	– ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.)
u.P.	– ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.o.U.	– ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.)
u.p.s.	– ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 530)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)
u.r.p.	– ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166)
u.s.c.	– ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1691 ze zm.)

u.SG	– ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1080)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
ustawa o SSE	– ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 91 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.w.a.r.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)

Czasopisma i publikatory

AUW	– Acta Universitatis Wratislaviensis
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. KGP	– Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
Dz.Urz. KGSG	– Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Straży Granicznej
Dz.Urz. MKiŚ	– Dziennik Urzędowy Ministerstwa Klimatu i Środowiska
Dz.Urz. MSWiA	– Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
Dz.Urz. MZ	– Dziennik Urzędowy Ministerstwa Zdrowia
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. Woj. Małopolskiego	– Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz.Urz. Woj. Śląskiego	– Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
M.P.	– Monitor Polski
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PPPubl.	– Przegląd Prawa Publicznego
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNUJ	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

zPZ	– założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe
-----	---

WPROWADZENIE

Książka, którą oddajemy do rąk Szanownych Czytelników, zawiera analizę doktrynalną odnoszącą się do relacji pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej. Powstała ona jako konsekwencja autorskich przemyśleń reprezentantów dwóch ośrodków naukowych: krakowskiego i wrocławskiego, które od wielu lat podejmują rozważania nad newralgicznymi problemami współczesnego prawa administracyjnego. Przedmiotowa publikacja jest efektem XIII już spotkania naukowego, jakie miało miejsce na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w dniach 24 i 25 września 2022 r., tym razem pod tytułem: „Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej”.

Niezwykłą wartością niniejszego tomu jest to, że jest on materialnym przykładem ożywczej intelektualnie przyjaźni, jaka trwa pomiędzy ośrodkiem krakowskim i wrocławskim. Widoczne jest to również w warstwie merytorycznej zgromadzonych w tomie tekstów. Zebrane rozważania nie stanowią pojedynku ani ostrego starcia dwóch ośrodków naukowych, ale są przemyśleniami przedstawicieli dwóch współpracujących ze sobą uczelni, które w jakimś stopniu nawiązują do relacji galicyjskich, gdy uniwersytety w Krakowie i we Lwowie współpracowały ze sobą naukowo bardzo ściśle. Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet Wrocławski kontynuują bowiem powyższe relacje, co jest całkowicie zrozumiałe, jeżeli zważyć na lwowskie konotacje nauki prawa administracyjnego, do czego we Wrocławiu naukowcy odwołują się bardzo często i z dużym sentymentem.

Od strony metodologicznej poszczególne części książki powstawały w wielopłaszczyznowy i intelektualnie kreatywny sposób. Książka, którą poprzedziła krakowsko-wrocławska/wrocławsko-krakowska konferencja naukowa, opiera się na paru kilkustopniowych procesach intelektualnych przemyśleń. Przede wszystkim powstały artykuły naukowe, które następnie zostały wygłoszone w trakcie konferencji, po czym odbyła się dyskusja nad zawartymi w nich problemami nauki prawa administracyjnego. Wymiana myśli niejednokrotnie wpłynęła na modyfikację pierwotnie wygłoszonych tekstów, które w wersji przeznaczony do druku przyjęły postaci odbiegające od pierwotnych tekstów. Nie są to zatem zebrane referaty w wersjach pierwotnych, ale teksty inspirowane własną myślą i impulsem płynącym z wymiany myśli intelektualnej zawartych w dyskusjach i innych wystąpieniach konferencyjnych. Tym samym wygłoszone referaty stanowiły zarazem swoisty wstęp do końcowej wersji danego tekstu. Ideą przewodnią wszystkich spotkań naukowych krakowsko-wrocławskich/wrocławsko-krakowskich jest założenie, że wygłoszone teksty zapewne ulegną modyfikacjom pod wpływem wspomnianych rozmów i wystąpień naukowych. Natomiast dla pozostałych uczestników spotkania i wymiany myśli intelektualnej na podjęty temat przebieg naukowy stanowi zapewne impuls do podjęcia określonych tematów, zagadnień i wątków problemowych. W książce znalazły się także teksty tych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którym nie było dane osobiście uczestniczyć w konferencji. Już chociażby to, że artykuły publikowane w książce odbiegają znacząco od liczby wygłoszonych w trakcie obrad referatów, spowodowało konieczność zgrupowania tematycznego w poszczególnych częściach tej wieloautorskiej monografii tematycznej. Części te zostały zatytułowane i nie mają one bezpośredniego związku z konferencyjnym układem referatów, których liczba była mniejsza od liczby tych, które znalazły się w tej książce. Podjęte tematy spowodowały konieczność ustrukturyzowania artykułów w częściach prezentowanej publikacji pod kątem ich głównej merytorycznej treści.

Analizując tytułową problematykę, można dojść do przekonania, że niezależnie od tego, czy uznawać będziemy, że we współczesnej nauce prawa administracyjnego podział na sfery administracji publicznej jest nieuzasadniony, czy też, iż podział ten jest jak najbardziej

właściwy z perspektywy demokratycznego państwa prawnego, to nie ulega wątpliwości, że powyższy obszar badawczy wymaga refleksji doktrynalnej w kontekście zmieniającego się prawa administracyjnego. Nie pozostaje bez wpływu na naukę prawa administracyjnego.

Przygotowane artykuły w liczbie 27 zostały zawarte w pięciu częściach. Każda z nich ukazuje zagadnienie relacji pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej z innej perspektywy (ogólnie można je ująć jako: teoretyczną, normatywną, ustrojową, materialnoprawną i procesową). Łącznie określają kompletny obraz zagadnienia, szczególnie ukazujący jego różnorodność oraz bogactwo kontekstów możliwych do dalszych przedsięwzięć badawczych. Nie jest celem przygotowanego wstępu omawianie tekstów, z którymi Szacowny Czytelnik ma możliwość zapoznać się w sposób bezpośredni. Poprzez stajemy zatem na ustaleniach o charakterze bardzo ogólnym.

Część I zatytułowana została „Monokratyczne a dualistyczne, statyczne a dynamiczne ujęcie sfer administracji publicznej”. W tym fragmencie książki tytułowe problemy zostały zaprezentowane w kilku rozdziałach.

Jan Zimmermann w rozdziale pt.: „Aksjomat czy anachronizm” podjął rozważania nad zasadnością utrzymywania podziału na sferę zewnętrzną i wewnętrzną działań administracji publicznej. To problem elementarny w obrębie całej książki.

Z kolei Piotr Dobosz w rozdziale zatytułowanym „Więzi sfery zewnętrznej i wewnętrznej administracji publicznej” akcentuje dynamiczny i statyczny wymiar dwóch sfer administracji publicznej. Pierwszy to szeroko rozumiana działalność administracji (działania, ale i „pracujące niedziałanie”), a drugi to ustrojowo zbudowana administracja publiczna.

Natomiast Wojciech Jakimowicz w rozdziale zatytułowanym „Między wewnętrznym a zewnętrznym życiem administracji publicznej” podejmuje wielopłaszczyznowe korelacje pomiędzy tytułowym „życiem” obu sfer.

Jerzy Supernat w rozdziale pt. „Sfera zewnętrzna i sfera wewnętrzna działań administracji publicznej w najnowszych polskich uniwersyteckich podręcznikach prawa administracyjnego” dokonuje przeglądu tytułowej materii od strony naukowo-dydaktycznej, wskazując, nie tylko aksjologicznie, na umiejscowienie w podręcznikach zagadnienia sfer działania administracji publicznej.

W części II, zatytułowanej: „Źródła prawa jako determinanty normatywnych znamion sfer administracji publicznej” podjęto próbę znalezienia miejsca dla aktów regulujących od wewnątrz ustroj i działalność organów administracji publicznej wśród obowiązującego systemu źródeł prawa, a także wpływ aktów prawa wewnętrznego na funkcjonowanie administracji w stosunkach zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Iwona Niżnik-Dobosz wraz ze Zbigniewem Bartoszewiczem w otwierającym tę część rozdziale pt. „Sfera wewnętrznej organizacji i działalności administracji publicznej regulowanej prawem jako nośnik i przejaw jej zdolności do samoregulacji” zajęli się istotną – również z punktu widzenia nauki organizacji i zarządzania administracji – kwestią, jaką jest rola prawa powszechnie obowiązującego dla funkcjonowania wewnętrznych struktur administracji przez umożliwienie tworzenia prawa podstawowego, ale także prawa wewnętrznego, dzięki którym administracja publiczna nabywa zdolność do samoregulacji, niezbędnej dla skutecznego i efektywnego funkcjonowania jej struktur i realizacji administracji publicznej.

Jolanta Behr w swoim tekście pt. „Rozporządzenia a zarządzenia (zakres normowania)” dokonała wielopłaszczyznowej analizy rozporządzeń i zarządzeń, wykazując niejednorodność grup tych aktów i zacieranie się granic pomiędzy nimi, co skutkuje zwłaszcza możliwością ich kontroli oraz nadzoru nad nimi i wpływa przez to na sytuację jednostek poddanych ich regulacjom.

Justyna Mielczarek-Mikołajów w rozdziale „Wpływ aktów prawa wewnętrznego na funkcjonowanie sfery zewnętrznej administracji publicznej” zgłębia zagadnienie, w jaki sposób akty prawa wewnętrznego,

choć w założeniu skierowane wyłącznie do administracji publicznej, oddziałują w istocie na sytuację podmiotów spoza sfery administracji publicznej, przez co mogą ujemnie wpływać na ich bezpieczeństwo prawne.

Aleksandra Puczko w rozdziale pt. „Tworzenie lub kształtowanie standardów administracji publicznej przez akty prawa wewnętrznego” wskazuje, jaką rolę odgrywają akty prawa wewnętrznego będące próbą ujednoczenia lub stworzenia jednorodnych rozwiązań w funkcjonowaniu różnych części administracji publicznej i w jaki sposób wpływają na sposób funkcjonowania administracji w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz jak oddziałuje to na sytuację podmiotów spoza administracji publicznej.

Tomasz Słapczyński w tekście pt. „Wartości sfery wewnętrznej działań administracji publicznej i jej wpływ na sferę zewnętrzną” podjął próbę zweryfikowania, czy w sferze zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej administracja opiera się na tych samych bądź zbliżonych wartościach, a także wykazania, czym wartości te różnią się między sobą.

Krystian Szpotański natomiast w swoim tekście pt. „Ogłaszanie prawa administracyjnego” ukazał związek pomiędzy działaniami podejmowanymi wewnątrz administracji w kierunku ogłaszania aktów normatywnych i uzewnętrznieniem tych aktów poza tą sferą przez wprowadzenie ich do obrotu prawnego. W tym zakresie autor podjął się analizy w szczególności działalności publikacyjnej aktów normatywnych prowadzonej przez administrację publiczną, dokonując oceny zalet i wad publikatorów, jak również udostępniających je systemów informacji prawnej.

Karina Pilarz w swoim rozdziale „Sfera wewnętrzna i sfera zewnętrzna administracji publicznej jako adresaci aktów planistycznych – analiza wybranych przypadków” przeanalizowała charakter prawny zróżnicowanej grupy aktów planistycznych, będących formami różnorodnego wpływu nie tylko na organy administracji publicznej, ale i jednostki spoza jej sfery.

W kolejnej III części omawiającej „Sfery administracji publicznej a problemy ustrojowego i pracowniczego prawa administracyjnego” podjęto próbę ukazania funkcjonowania prawa wewnątrz struktur administracji publicznej, organów administracji publicznej oraz urzędów. Umożliwiło to zobrazowanie różnorodności aktów stosowanych w administracji publicznej w celu osiągnięcia celów ukierunkowanych zarówno do jej wnętrza, jak i na zewnątrz.

W otwierającym tę część rozdziale pt. „O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej – na marginesie dyskusji naukowej wrocławsko-krakowskich spotkań administratywistycznych” Jerzy Korczak zajął się ciekawym zagadnieniem, jakim jest nieakcentowana przy analizie zewnętrznej sfery administracji publicznej kwestia działań podejmowanych wewnątrz struktury administracji publicznej, w tym zwłaszcza rola aktów kierowania. W tej perspektywie ukazał dynamizm, ale także znaczenie tych relacji dla odczuwalnych na zewnątrz skutków aktywności administracji publicznej.

Katarzyna Kowalczyk, w tekście „Charakter prawny rozkazu personalnego w służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w aspekcie rozważań nad relacją sfery wewnętrznej i zewnętrznej działania administracji publicznej”, wykazała, że leży on w istocie na pograniczu sfery wewnętrznej i zewnętrznej administracji. Zróżnicowanie ich charakteru prawnego przez zakwalifikowanie do sfery wewnętrznej i zewnętrznej wpływa natomiast istotnie na prawa ich adresatów przez nadanie im, bądź nie, możliwości zaskarżenia kierowanych do nich rozkazów.

Dorota Dąbek w rozdziale pt. „Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji organów samorządu zawodowego”, analizując przedmiotowe dla publikacji zagadnienie, skupiła się na szczególnym typie korporacji prawa publicznego, jakim są samorzady zawodowe. Ukazując niejednorodną rolę samorządów w prawie z jednej strony uposażonych w kompetencje administracyjne, z drugiej zaś – stojących na straży korporacji oraz kompetencje dyskrecyjne ich organów, wykazała, w jaki sposób wydawane przez ich organy akty prawa wewnętrznego oddziałują na ich członków, a przez to też na podmioty zewnętrzne.

Ewa Skorczyńska w swoim tekście „O «ciemnej stronie» dekoncentracji wewnętrznej organu monokratycznego (prezydenta miasta na prawach powiatu) i jej wpływie na jakość stosowania prawa” podjęła ważny z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej temat roli pracowników administracyjnych wspomagających i ich organizacji w ramach struktur urzędów na sposób działania organów administracji publicznej. W tym zakresie istotnie zwrócono uwagę na kwestie samodzielności pracowników oraz ich odpowiedzialności, co umożliwiło wywiedzenie koniecznych do uwzględniania postulatów *de lege ferenda*.

Mariusz Krawczyk w rozdziale pt. „Władztwo (intra)administracyjne w «zwarciu» pomiędzy tym, co wewnętrzne i zewnętrzne” zajął się możliwością wpływania przez sferę wewnętrzną administracji na relacje na zewnątrz jej struktury, w tym zwłaszcza z jednostkami. W szczególności analizując zewnętrzne stosunki administracji przez pryzmat władztwa (intra)administracyjnego, wykazał m.in. pole możliwych nadużyć i patologii w administracji publicznej, a także swego rodzaju iluzoryczność próby zamknięcia części władztwa jedynie do sfery wewnętrznej działań administracji publicznej.

Arkadiusz Sobczyk w artykule „Pracownik «kodeksowy» a wewnętrzne i zewnętrzne działania organów zakładu pracy i jego wspólnoty – wprowadzenie do problematyki” podjął przede wszystkim próbę przełamania paradygmatu prawa pracy jako prawa kontraktowego, starając się ukazać przede wszystkim jego publicznoprawny charakter. Zakładając, że przedmiotem prawa pracy jest materia m.in. pracowniczych publicznych praw podmiotowych oraz struktur rozproszonej administracji publicznej zakładanych przez podmioty prywatne, ukazał on, że w istocie w zakładach pracy możliwe jest mówienie o relacjach wewnętrznych i zewnętrznych charakterystycznych dla administracji publicznej.

Część IV zawiera analizy dotyczące „Sfery administracji publicznej na tle problemów materialnego prawa administracyjnego”.

Piotr Lisowski w swoim tekście pt. „Zasięg sądowej kontroli administracji publicznej – rozważania na kanwie normatywizacji nadzoru

wewnętrznego uczelni publicznych” ukazał relacje pomiędzy sferą wewnętrzną i zewnętrzną w administrowaniu w szczególnym przypadku zakładów administracyjnych na przykładzie uczelni publicznych i podejmowanych w nich aktów rektora. Analizując kwestię kontroli sądowej nad działaniami uczelni i ich organów, wykazał podobieństwa regulacji w zakresie możliwości zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych do modelu jednostek samorządu terytorialnego, co jego zdaniem m.in. uzasadnia rozciągnięcie kognicji sądów administracyjnych również na te akty nadzoru przeprowadzanego wewnątrz uczelni publicznych, wskazując wartość wyposażenia w takie instrumenty również korporacji uczelnianych (studentów czy doktorantów).

Renata Kusiak-Winter w rozdziale „Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji z perspektywy celu neutralności klimatycznej” dokonała ciekawego zestawienia zasadniczo nowej tematyki prawoadministracyjnej, tj. neutralności klimatycznej z klasycznym zagadnieniem sfer zewnętrznej i wewnętrznej działania administracji publicznej. W tym zakresie autorka dokonała analizy tej relacji w kontekstach: ustrojowym, przestrzennym, form działania, źródeł prawa, co umożliwiło ukazanie jej pełnego wymiaru i wykazanie szczególnej w tym zakresie roli nauki administracji i polityki administracyjnej.

Joanna Człowiekowska w swoim artykule pt. „Sfera zewnętrzna i wewnętrzna administracji publicznej w kontekście prawa do informacji publicznej” zajęła się szczegółowym zagadnieniem, które w obecnych czasach pełni bardzo istotną rolę, tj. prawa dostępu do informacji publicznej. Tym samym zajęła się wytyczeniem granicy między tym, co zewnętrzne i może być w drodze informacji publicznej udostępnione, a tym, co wewnętrzne (w tym w szczególności dokumenty wewnętrzne) i stanowi wyjątek od przysługującego prawa zagwarantowanego każdemu.

Małgorzata Kozłowska, w tekście „Współdziałanie sfery zewnętrznej i wewnętrznej administracji publicznej w przeciwdziałaniu konfliktowi interesu o podłożu ekonomicznym w Straży Granicznej”, ukazała relacje między sferami i ich pozytywne skutki dla rozprężania napięć występujących w prawie administracyjnym między intere-

sami, w tym też zapewnienie legalności i prawidłowości działania administracji publicznej. W wąskiej skali dotyczącej interesów Straży Granicznej udało się jej uchwycić zjawisko współdziałania sfery zewnętrznej i wewnętrznej działania administracji jako szczególnego gwaranta chroniącego od nadużyć w tej sferze.

Ostatnia, V część publikacji pt. „Sfery administracji publicznej na tle problemów jurysdykcyjnego, egzekucyjnego i sądowego prawa administracyjnego” dotyczy istotnego z punktu widzenia praktyki prawa administracyjnego zagadnienia sfery administracji publicznej na tle problemów jurysdykcyjnego, egzekucyjnego i sądowego prawa administracyjnego.

Joanna Lemańska w swoim artykule „Załatwienie sprawy administracyjnej – rozważania z pogranicza sfery zewnętrznej i wewnętrznej działań administracji publicznej” zajęła się ważnym momentem granicznym między sferą wewnętrzną i zewnętrzną działania administracji, jakim jest wydanie decyzji administracyjnej, i oceną budzącego wątpliwości momentu rzeczywistego uzewnętrznienia decyzji administracyjnej. Analizując teorię doręczenia, nadania, wydania, zapoznania się autorka dokonała zestawienia tych koncepcji i odpowiedzi na pytanie, w którym momencie oświadczenie woli organu w istocie zostaje złożone.

Mariusz Kotulski w tekście pt. „Regulacje wewnętrzne jako podstawa prawna rozstrzygnięcia” podjął się ważnej próby przeanalizowania m.in. roli statutów i regulaminów uczelni wyższych jako podstaw prawnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. W toku rozważań wykazał, że wpływ ten ma miejsce nie tylko pośrednio, ale również bezpośrednio, co wykazuje odstępstwo od obowiązujących reguł w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Mariusz Oleś, w artykule „Wpływ poleceń służbowych na przebieg i rezultat jurysdykcji administracyjnej”, zestawiał ze sobą decyzje administracyjne i polecenia służbowe. Podejmując takie nieoczywiste działanie, ukazał, w jaki sposób polecenia służbowe – a wobec tego akty prawa wewnętrznego – mają wpływ na jurysdykcję administra-

cyjną przez tworzenie sfery nowych determinant prawnych w stosunku do stosowania norm, a tym samym i rezultaty w decyzji administracyjnej.

Adam Kozielnik w rozdziale pt. „Administracyjne kary pieniężne w wymiarze przestrzeni zewnętrznej oraz wewnętrznej funkcjonowania administracji publicznej” podjął się przeanalizowania ciekawego zagadnienia porównania istnienia i stosowania administracyjnych kar pieniężnych w sferze tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej aktywności administracji publicznej m.in. w kontekście ich funkcji, a także celów. W stworzonym w ten sposób ich wyczerpującym obrazie udało mu się wykazać zarówno różnice pomiędzy tymi sferami, jak również luki i niedoskonałości dotyczące ich regulacji.

Paweł Majczak w rozdziale „Zależność rodzaju stosunku administracji publicznej od uwarunkowań ustrojowych zachodzących między wierzycielem a organem egzekucyjnym w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym” ukazał istotną rolę ustrojowego układu między wierzycielem i dłużnikiem oraz zróżnicowania tej relacji w administracyjnym postępowaniu administracyjnym i jej wpływ na odmienne kształtowanie regulacji prawnej, uwzględniającej te odmienności.

Marta Kisielowska swoim tekście pt. „Prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne a sądowa kontrola decyzji administracyjnej” podjęła się analizy kapitalnego zagadnienia granicy między prawem powszechnie i wewnętrznie obowiązującym w kontekście szczególnie istotnym dla ochrony praw jednostek, a to kontroli sądownoadministracyjnej decyzji administracyjnych. W rozważaniach został wykazany wpływ aktów prawa wewnętrznego na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w formie decyzji, ale również wykazano istnienie pośrednich form stosowania prawa, które nie mogą być ujęte w żadnej wyodrębnionej w Konstytucji grupie źródeł prawa, a które kognicji sądu administracyjnego podlegają.

Opublikowane w niniejszym tomie zebrane teksty stanowią kolejną, bo trzynastą już odsłonę rozważań na temat administracji publicz-

nej i prawa administracyjnego prowadzoną przez przedstawicieli krakowskiego i wrocławskiego ośrodków naukowych. Jest ona nie tylko dowodem trafności idei tych spotkań oraz ich potrzeby, ale również bogactwa prawa administracyjnego oraz nieprzewidywalności myśli naukowej na jego temat. Świadczą o tym zarówno mnogość i różnorodność dotychczasowych tematów poruszanych na corocznych spotkaniach, jak i sposób ich ujmowania oraz interpretacji przez autorów referatów i artykułów. Na koniec nie pozostaje nic, jak tylko liczyć, że inicjatywa ta w takim kształcie i z takimi skutkami będzie nadal rozwijana, prowadząc do kolejnych owocnych spotkań i cennych naukowo publikacji.

Piotr Dobosz, Aleksandra Puczko

Część I

**MONOKRATYCZNE A DUALISTYCZNE,
STATYCZNE A DYNAMICZNE UJĘCIE SFER
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Jan Zimmermann

AKSJOMAT CZY ANACHRONIZM

Abstrakt: Artykuł zaczyna się od uwag teoretycznych dotyczących znaczenia i rozumienia różnych podziałów i klasyfikacji w naukach prawnych. Autor podkreśla tu jasność celu, znaczenie jednolitych i jasnych kryteriów podziału, wreszcie zagrożenie ich rozbudowywania. Na tym tle wskazuje on, że w prawie administracyjnym podstawowy i powszechnie przyjęty jest podział na sferę zewnętrzną i sferę wewnętrzną działań administracji publicznej. Zdaniem autora podział ten utracił już swoją wiodącą rolę jako aksjomat prawa administracyjnego i stał się anachronizmem. Szukając argumentów przemawiających za tą tezą, zwraca on uwagę na coraz mniejszą ostrość tego podziału i pojawianie się sfery pośredniej działań administracyjnych, których nie da się zakwalifikować do żadnej z wydzielanych kategorii. W artykule wymieniono podstawowe elementy owej sfery pośredniej: działania zakładów administracyjnych oraz różnych podmiotów niebędących organami administracji publicznej, formy planistyczne i niektóre działania organów samorządu terytorialnego. W konkluzji autor proponuje odejście od podziału na sferę zewnętrzną i sferę wewnętrzną działań administracji publicznej.

Słowa kluczowe: podział, klasyfikacja, sfera wewnętrzna, sfera zewnętrzna, działania administracji publicznej, obszar pośredni.

Poniższe uwagi będą nieco odbiegać od standardu i zwyczaju redagowania wypowiedzi mających za zadanie wprowadzenie do wybranego tematu. Tak dotąd – i słusznie – traktowaliśmy wypowiedzi umiesz-

czane na początku każdego z tomów poświęconych Krakowsko-Wrocławskiemu Spotkaniu Naukowym Administratywistów. Temat obecnej konferencji zachęca jednak do pewnych ogólnych i wstępnych rozważań metodologicznych.

1

Każda nauka, w tym prawoznawstwo, a w jego ramach tzw. nauki dogmatyczne, posługuje się często bardzo różnymi podziałami i klasyfikacjami. Są one zazwyczaj bardzo pomocne – zwłaszcza tam, gdzie mamy do czynienia z materią wielowątkową, gdy po prostu wymaga ona uporządkowania, albo z zagadnieniem wymagającym różnych punktów widzenia. Ta metoda jest niewątpliwie użyteczna również w opracowywaniu pozycji dydaktycznych, gdyż ułatwia ucącemu się zapanowanie nad całym materiałem. W zakresie prawoznawstwa to właśnie nauka jest powołana do tego rodzaju zabiegów, gdyż oczywiście nie są one ani rolą ustawodawcy, ani rolą praktyki lub orzecznictwa. Zauważając te wszelkie zalety wprowadzania podziałów i klasyfikacji, można nawet powiedzieć, że ich konstruowanie stanowi pewną oddzielną metodę naukową, choć metodę szczególną – taką, która ma w sumie charakter instrumentalny wobec metod podstawowych. Jednocześnie jednak konieczne jest zwrócenie uwagi na pułapki, jakie się wiążą z posługiwaniem się nią. Są one wielorakie i mają różne znaczenie.

Po pierwsze, dokonywanie wszelkich klasyfikacji powinno być celowe, co oznacza, że wprowadzany podział ma służyć bliższemu odróżnieniu od siebie istotnych elementów rozważanej kwestii. Powinien to być podział, którego poszczególne części pozwalają na w miarę autonomiczne zajęcie się każdą z nich, jednak w relacji do pozostałych. Nie chodzi o całkowite dzielenie całego materiału prowadzonych rozważań, ale o to, żeby przez charakterystykę każdego elementu z osobna możliwe było ich porównanie i doprowadzenie do wspólnej konkluzji. Podział jest celowy wtedy, gdy ma pokazać złożoność materii, jaką się zajmujemy, a jednocześnie doprowadzić do stwierdzenia jej jednolitości czy też niejednolitości i do konkretnych wnio-

sków na jej temat. Bez tak ustanowionego z góry celu każdy podział stanowi jedynie „sztukę dla sztuki”, bywa popisem erudycyjnym i jest pozbawiony wartości jako element badawczy.

Po drugie, wartość wprowadzanego podziału zależy przede wszystkim od jasno, jednoznacznie i precyzyjnie wyznaczonego jego kryterium. Klasyfikacja traci sens i staje się bezwartościowa wtedy, gdy samo kryterium jest wieloznaczne lub – co gorsze – jest złożone z części konkurujących ze sobą. Wtedy od razu zakres samych części podziału staje się niewyznaczony i budowanie na tym rozważań naukowych staje się zabiegiem chybionym.

Po trzecie, przyjęte kryterium powinno być nie tylko jasne, lecz także tak dobrane, żeby pozwalało na rzeczywiste oddzielenie od siebie jakichś instytucji lub zagadnień, w tym znaczeniu, że nie jest ono pozorne, a zwłaszcza nie dopuści do powstania jakiejś strefy hybrydowej, buforowej czy też mieszanej. Takie zjawisko jest wprawdzie czasem nieuniknione i może być w pewnym zakresie pożyteczne, nie eliminuje zupełnie sensu danego podziału, ale jednak czyni go tylko bardziej lub mniej kierunkowym i znacznie mniej jednoznacznym.

Po czwarte, jeśli wprowadzany podział ma dać określone korzyści metodologiczne, powinien być wyczerpujący. Oznacza to, że suma elementów każdego z jego członów (także pewnych składników pośrednich) powinna dawać jedność, czyli całość tego przedmiotu, jaki podzielono. Pozbawione sensu jest dodawanie do niego części nowych, niewchodzących w skład dzielonej całości lub odejmowanie czegokolwiek z tejże całości.

Po piąte, w pracach naukowych stosowane bywają podziały piętrowe czy nawet rozbudowane klasyfikacje. Ich wprowadzanie też niesie ze sobą różne ryzyko. Przede wszystkim nie zawsze dba się o to, żeby kryterium podziału na niższym piętrze odpowiadało kryterium zastosowanemu na piętrze wyższym. Oczywiście nie ma to być to samo kryterium, ale istota obu powinna być podporządkowana temu samemu celowi, o czym nieraz się zapomina. W takiej sytuacji podział niższy przestaje odpowiadać wyższemu i tworzy się chaos informa-

cyjny, a przy nim pytanie, do czego autorowi mają posłużyć oba takie podziały. Taka sytuacja pogarsza się wtedy, gdy mamy do czynienia z kilkoma piętrami klasyfikacji, co zresztą uważam za zabieg zupełnie niepożądany, bardzo oddalający cel, do jakiego dany autor dąży. Warto też zwrócić uwagę na to, że w przypadku klasyfikacji piętrowych często nabierają właściwego znaczenia poznawczego piętra niższe, co w istocie czyni zbędnym podział ustanowiony „na górze”. Warto się wtedy od razu zająć elementami wyodrębnionymi niżej, a skoro tak, to przy analizie konkretnej kwestii badawczej można nawet zapomnieć o piętrach wyższych.

Wymienione tu elementy powodują, że ta metoda – nazwijmy ją „podziałową” lub „klasyfikacyjną” – może być zwodnicza i nie prowadzić do wartościowych rezultatów naukowych. Jej wykorzystywanie prowadzi nieraz np. do tego, że pojawiają się podziały trójelementowe: na sferę „pierwszą”, sferę „drugą” i sferę „mieszaną”. Ta ostatnia stanowi wtedy pewien dowód bezradności i „wentyl bezpieczeństwa” dla kogoś, kto nie wie, nie umie, nie chce albo po prostu merytorycznie, ze względu na istotę prezentowanego zagadnienia, nie jest w stanie dokonać w pełni dychotomicznego podziału czy znaleźć dla niego odpowiedniego kryterium. Jeżeli stawia się tezę o istnieniu dwóch odrębnych bytów i znajduje się jakieś uzasadnienie ich odrębności, nie można zaraz potem ich łączyć, tworząc kategorię niespójną i niejasną. Wyodrębnianie sfery „mieszanej” zawsze rozmywa istotę zagadnienia, choć rzeczywistym nieporozumieniem staje się ono wtedy, gdy wprowadza się taką strefę wobec dwóch instytucji lub pojęć różniących się całkowicie w obliczu przyjętego kryterium. Absurdalne więc jest dołączanie sfery „mieszanej”, „przedmiotowo-podmiotowej”, do podziału sposobów rozumienia administracji na administrację w sensie przedmiotowym (administrowanie) i w sensie podmiotowym (ustrój, organy, podmioty administrujące)¹. Innym zjawiskiem jest mnożenie podziałów dla ich samych, bez refleksji w kwestii ich użyteczności dla podjętego tematu, przez co podstawowy nurt rozważań jest zakłócony przez odbiegające od niego dygresje poświęcane wyodrębnianym

¹ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

sztucznie elementom klasyfikacji. Wiadomo np., że jedną z podstawowych instytucji prawa administracyjnego jest akt administracyjny. Jego rangi wśród form działania administracji nikt nie neguje, toteż autorzy prac na ten temat nieraz ścigają się w obmyślaniu ciągle nowych jego klasyfikacji albo prowadzą taką klasyfikację na podstawie dość luźnego kryterium².

2

Nauka prawa administracyjnego zawsze tworzyła i tworzy nadal swoją terminologię, swoje pojęcia pomocne jej we własnym rozwoju. Znane nam wszystkim jest określenie większości tych pojęć „pojęciami-narzędziami”. Za pomocą tego sformułowania F. Longchamps trafnie i plastycznie oddał istotę rzeczy³. Tak, pojęcia te są potrzebne nam na tyle, na ile są przydatne do rozwoju naszych konkretnych badań i dociekań. Można z nich korzystać albo pozostawiać je na boku – tak jak właśnie wszelkiego rodzaju narzędzia w życiu codziennym. Narzędziem się posługujemy, gdy jest ono przydatne, czyli służy do realizacji jakiegoś celu przynajmniej w części. Wiemy, że czasem ustawodawca przejmuje te pojęcia do terminologii prawnej, przez co stają się one już terminami obowiązującego prawa.

Kategorię „pojęć-narzędzi” można rozszerzyć, mówiąc np. o „instytucjach-narzędziach” lub o „konstrukcjach-narzędziach”, nieograniczających się już do jednego słowa lub wyrażenia, ale dotyczących całych

² Dotyczy to m.in. podziału aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne, uznawanego za wiodący i podstawowy.

³ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych. Wykład wygłoszony w dniu 19 lutego 1959 r. na Wydziale Prawa w Montpellier*, „Revue de Synthèse” 1959, t. 30, s. 53–60. Wersja polska w: *Franciszek Longchamps de Bériet. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 118 i n. Korzystam tu z okazji, żeby wyrazić swoje odosobnione zdanie na temat przyjętego obecnie cytowania prac F. Longchamps jako prac F. Longchamps de Bériet. Oczywiście takie było Jego pełne nazwisko, ale w pracy naukowej używał On przez całe swoje życie nazwiska skróconego: F. Longchamps. Wszystkie Jego prace były właśnie tak sygnowane i pod takim właśnie nazwiskiem figurują w literaturze. Powinniśmy też uszanować taką decyzję Autora, niezależnie od względów formalnych. Por. niżej, przypis 9.

konstrukcji teoretycznych, na jakich może być oparta nasza praca, np. konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego lub konstrukcji uznania administracyjnego. Wydaje się też, że podobną rolę w naszej nauce pełnią wyodrębnione teoretycznie „**podziały-narzędzia**” lub „klasyfikacje-narzędzia”. One również niosą ze sobą nowe pojęcia i nazwy przypisywane do poszczególnych członów danego podziału. Niektóre prace naukowe obfitują w tego rodzaju podziały, co prawda bardzo zbędne i formułowane jako „sztuka dla sztuki”, ale bywają też podziały znane od wieków, wręcz dogmaty, które tak bardzo utrwaliły się w naszej dyscyplinie i wydają się dla niej tak ważne, że bez nich – jak się wydaje – nie można tej dyscypliny uprawiać.

Takim niekwestionowanym podziałem jest rozróżnienie sfery wewnętrznej i sfery zewnętrznej administracji publicznej albo ściślej tych obu sfer działań administracji publicznej lub tych sfer stosunków prawnych. Ktoś powie nie bez racji, że jest to podział wywodzący się z dawnej teorii internów administracyjnych – tyle tylko, że w demokratycznym państwie prawa dla internów tych nie ma już miejsca. Jeżeli więc podział ten nadal funkcjonuje i ma się znakomicie, to dlatego, że teoria prawa administracyjnego uważa go za aksjomat lub nawet dogmat, i dlatego, że także ustawodawca go przejmuje nie jako reminiscencję dawnych konstrukcji, ale uznając go za przydatny. Pewne obciążenie historyczne istnieje jednak, ale powinno być odrzucone i nie można się nim sugerować.

Wszyscy czujemy, że podział ten jest podstawowy i posługując się nim stale, nie zwracamy uwagi na dotyczące go szczegóły. Jesteśmy skłonni traktować go jako oczywistość, choć przecież wewnętrzna sfera administracji publicznej czy też jej działań nie została nigdzie do końca zdefiniowana. Doktryna prawa administracyjnego nie wypowiada się na ten temat szczególnie często, przyjmując zapewne, że sprawa jest jednoznaczna i nie wymaga dyskusji⁴. I. Lipowicz w swoich późniejszych wypowiedziach zwraca jednak uwagę na to, że powstają zasadnicze trudności z określeniem granic sfery we-

⁴ Podstawową pracą dotyczącą tego tematu jest do dziś monografia I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1992.

wewnętrznej. Zauważa ona, że syntezą tych trudności stała się formuła pochodząca z orzecznictwa, że są to „**prawne** w istocie akty **nienormatywne** [podkr. oryg.]”. Jej zdaniem wprawdzie nadal większość obowiązujących w państwie norm ma charakter wewnętrzny⁵, jednak sfera wewnętrzna wyraźnie się zmniejsza, pozostając jednak nadal pojęciem użytecznym pod warunkiem jasnej granicy między tym, co jest prawem, a tym, co nim nie jest⁶.

W literaturze można jednak znaleźć również argumenty dodatkowo wspierające istnienie omawianego podziału. Wśród nich znajduje się odpowiedź na pytanie, czy celowe jest wyróżnienie prawa wewnętrznego, podnosząca dwa argumenty „za”: „Po pierwsze, w ten sposób możemy wyodrębnić ten zespół zjawisk prawnych jako przedmiot opisu, podejmując realne założenia co do celu, struktury i wartości prawa. Po wtóre, ukazujemy dokładniej zakres administracyjnoprawnej regulacji sytuacji obywateli – nie można bowiem kategorycznie twierdzić, że sytuacje te są poza zasięgiem prawa wewnętrznego i dopiero w takim zakresie konstruować skuteczne gwarancje ich ochrony”⁷. Komentując to zapatrywanie, można zauważyć, że z całą pewnością używając dyskutowanego pojęcia, można wyodrębnić i opisać pewien zespół zjawisk prawnych, przynajmniej wtedy, gdy przyjmie się dokładne (czy jest to tutaj w ogóle możliwe?) kryterium ich wyodrębnienia. Mam jednak wątpliwości, czy można na takiej podstawie wypowiadać się w kwestii cech całego prawa administracyjnego dotyczącego obywateli. Ponadto pytanie wywołuje połączenie kwestii wyodrębniania prawa wewnętrznego i kwestii ochrony praw obywatelskich. Te prawa i tak powinny być zawsze chronione w demokratycznym państwie prawa niezależnie od komentowanego podziału. Nie można przecież zakładać, że tylko wydzielenie prawa wewnętrznego daje obywatelowi należyte gwarancje ochrony, a bez tego wydzielenia jest on zmuszony do posłuszeństwa wszelkim normom – także wewnętrznym. Obywatela nie obowiązuje całość tych norm nie tylko dlatego, że nie jest on adresatem wewnętrznym, lecz także dla-

⁵ Stwierdzenie to jest moim zdaniem dyskusyjne.

⁶ I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 31–33.

⁷ J. Jeżewski [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 49.

tego, że byłby zobowiązany do respektowania norm merytorycznie dla niego fikcyjnych, a w dodatku zazwyczaj ze sobą niezgodnych. Ustalenie w takich warunkach jednego kształtu legalnego zachowania się obywatela byłoby niemożliwe, podobnie jak jego egzekwowanie. Roztrwoniony zostałby wysiłek nauki włożony w ustalenie prawnych warunków tworzenia prawa, dającego podstawy obciążenia obywatela obowiązkami i przydawania mu uprawnień. Przede wszystkim jednak nie wiedząc, jakie są jasne granice prawa wewnętrznego, oraz nie umiając ich ustalić, i tak nie możemy jednoznacznie gwarantować obywatelowi odpowiedniej ochrony. Ponadto w demokratycznym państwie prawa, w jakim się teraz przynajmniej teoretycznie znajdujemy, obywatel i tak – nawet bez wyodrębnienia tych sfer – podlega tylko tym normom, które są do niego adresowane, i nie musi respektować innych norm, mając zresztą w razie czego odpowiednie środki ochrony.

Niezależnie od tych wszystkich wątpliwości rozumienie pojęcia prawa wewnętrznego zależy od tego, w jaki sposób ta warstwa prawa oddziałuje na podmioty zewnętrzne. Można twierdzić, że oddziaływanie prawa wewnętrznego na sferę zewnętrzną funkcjonowania administracji jest na tyle znaczące, że posługując się pewną analogią do prawa sędziowskiego, da się powiedzieć, że prawo wewnętrzne tworzy swoiste normy zewnętrzne drugiego stopnia. Stąd jest już krok do wyróżnienia tzw. miękkiego prawa administracyjnego (*soft law*) i rodzi się pytanie, czy w prawie administracyjnym wprowadzanie *soft law* jest w ogóle dopuszczalne. Pojawiają się w tym miejscu nowe wątpliwości.

3

W tej sytuacji, w której pytania zaczynają się mnożyć, zamierzam dalej kwestionować traktowanie omawianego podziału jako dogmatu czy też aksjomatu prawa administracyjnego. Wiem, że moja teza jest bardzo dyskusyjna, chcę ją jednak postawić przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, chcę wskazać na **poważne przeszkody dla sensu oddzielenia sfery wewnętrznej od zewnętrznej**. Po drugie, zamierzam pokazać, że dla konstruktywności i celowości badań w zakresie prawa administracyjnego niektóre „podziały-narzędzia”, w tym i ten,

o jakim mówimy, nie są przydatne, a nawet odwrotnie, mogą nas prowadzić w niepożądanym kierunku. Teza moja więc brzmi: **podział na sferę wewnętrzną i sferę zewnętrzną administracji publicznej – zwłaszcza jej działań, jest w demokratycznym państwie prawa anachroniczny oraz wart odrzucenia i z pewnością nie powinien być traktowany jako dogmat czy też aksjomat.**

4

Jak była już mowa powyżej, jesteśmy najpewniej zgodni co do tego, że każdy podział, który ma służyć czemuś konstruktywnemu, powinien być oparty na jasno określonym kryterium, a ponadto być podziałem rozłącznym. Wszelka „szara strefa” jest tu niepożądana. Człony podziału powinny być jasno określone co do ich zakresu. Brak tych jego cech od razu go dyskwalifikuje, a posługiwanie się nim nie jest bezpieczne. Używany przez nas podział na sferę wewnętrzną administracji i jej sferę zewnętrzną tylko pozornie spełnia te wymogi. W literaturze panuje raczej zgodność co do tego, że podstawowym kryterium tego podziału jest **kryterium adresata** aktów ustanawianych w jednej lub w drugiej sferze lub też uczestnika stosunków prawnych istniejących w tych sferach. Inaczej mówiąc chodzi o swoistość więzi łączącej organ administracji publicznej z adresatem jego działań. Jeżeli adresatem tym jest podmiot istniejący i działający w obrębie administracji publicznej (w obrębie tzw. aparatu administracyjnego), to jest to działanie lub stosunek prawny istniejące w sferze wewnętrznej. I odwrotnie – jeżeli podmiotem tym jest jakikolwiek podmiot (zwłaszcza obywatel), to mamy do czynienia ze sferą zewnętrzną. Sfera zewnętrzna obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administrującymi i podmiotami administrowanymi (znajdującymi się poza strukturą aparatu administracyjnego). Sfera wewnętrzna obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administrującymi, podporządkowanymi organizacyjnie lub służbowo. Wydaje się, że jest tu zachowana wymagana jasność i rozłączność podziału.

Jednakże bliższe przyjrzenie się temu w zasadzie zgodnemu zapatrywaniu znowu dostarcza wielu istotnych wątpliwości.

Po pierwsze, każdemu z nas są znane kłopoty z ustaleniem granic administracji publicznej, rozumianej przedmiotowo albo podmiotowo. Znane nam są również praktyczne (zwłaszcza sądowe) problemy z zakwalifikowywaniem pewnych działań do wyrażanego ustawowo zakresu administracji publicznej⁸. Przy takiej nieostrości i dwoistości tego pojęcia ustalenie granic sfery wewnętrznej staje się problematyczne.

Po drugie, z uwagi na unormowania obowiązującej Konstytucji RP nie ma podstaw do utrzymania tezy o wyjątkowości sfery wewnętrznej administracji publicznej. Organy tej administracji nie mają żadnej własnej, wolnej od powszechnie obowiązującego prawa sfery wewnętrznej, a Konstytucja RP nie wprowadza wprost takiego podziału, nawiązując do niego tylko przy okazji katalogowania źródeł prawa (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP). Skoro sfera ta nie jest wyjątkowa, to jej wyróżnianie traci sens konstytucyjny.

Po trzecie, zarówno granice obu sfer, jeśli nawet da się je ustalić, jak i więzi istniejące w tych sferach stale się zmieniają i ulegają ciągłemu przewartościowaniu. Zmieniają się liczba i podział funkcji między organami administracji. Tworzy się co jakiś czas reguły podporządkowania: zdecentralizowanego lub scentralizowanego. System źródeł prawa nazywanego wewnętrznym nie jest uporządkowany. Wszystko to wpływa na płynność granic obu wyróżnianych sfer, czyli powoduje, że omawiany podział może mieć najwyżej charakter kierunkowy i nie jest stabilny. Zmiany, jakie tu zachodzą, należy odpowiednio przesiać. Cytując jakże trafne zdanie F. Longchamps, „dzieło naukowe ma zdawać sprawę z rzeczywistości”⁹, co oznacza, że naukowiec powinien mówić prawdę. Jednocześnie jednak naukowiec ma ten luksus, że może uciec w teorię. Ta „teoria” wynika dla nas z założeń demokratycznego państwa prawa i z Konstytucji RP. Jeżeli więc

⁸ Por. literatura i orzecznictwo związane z art. 101 ust. 1 u.s.g.

⁹ F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Ossolineum 1968, s. 112. Reprint pod nazwiskiem F. Longchamps de Bérrier, red. J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2001, s. 127. Redaktorzy, uczniowie F. Longchamps, stwierdzili tam, że: „Powracamy do pełnego brzmienia nazwiska Profesora” (s. V, przypis 1). Por. wyżej mój pogląd w tej kwestii wyrażony w przypisie 3.

bieżące zmiany, o jakich mowa, są niezgodne z tymi założeniami, powinniśmy o nich mówić i je piętnować, ale nie budować na nich założeń teoretycznych. Można je też pominąć przy ocenie podstawowej, przeszło stuletniej konstrukcji dzielącej administrację publiczną na wewnętrzną i zewnętrzną sferę jej działania. Są to zmiany polityczne, które nie mogą mieć wpływu na tezy teoretyczne formułowane w prawie, w tym w prawie administracyjnym.

Po czwarte, istnieje kilka lub nawet więcej obszarów prawa administracyjnego, które formują swoistą strefę pośrednią między analizowanymi członami podziału, co powoduje, że podział ten nie jest rozłączny. Skłania to do refleksji metodologicznej, o której była mowa na początku tych uwag. Otóż posługiwanie się danym podziałem w połowie lub w jakiejś części nie służy celowi tejże konstrukcji. Nie po to ją wymyślono, żeby ją dzielić i stosować wybiórczo. Dlatego albo powiemy, że podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną istnieje nadal, jest przydatny w badaniach nad prawem administracyjnym i pojawiające się wątpliwości powinny być interpretowane na jego korzyść, czyli zawsze na korzyść jednej lub drugiej strony podziału, albo odwrotnie – iż te poważne wątpliwości sprawiają, że podział się przeżył i dlatego traktujemy go jako zjawisko historyczne. Wszelkie teorie mieszane szkodzą porządkowi rozważań, rozmywiają stawiane tezy i powodują ich bezcelowość. Uciekają się do nich ci, którzy nie potrafią jednoznacznie wybrać jednego z kierunków, pozbawiając tym samym dany wybór sensu. Nie powinno się tego robić, zwłaszcza jeśli chodzi o podziały najogólniejsze, kierunkowe (takie jak np. podział prawa administracyjnego na ustrojowe, materialne i procesowe). Jeżeli podziały miałyby być przydatne, to lepiej zejść piętro niżej i szukać ich konkretniejszych kryteriów. Wtedy nie ma obaw o pojawianie się mętnych kategorii mieszanych.

5

Wskażmy obszary pośrednie, znajdujące się między sferą zewnętrzną i wewnętrzną działań administracji publicznej, i oceńmy, czy ich rozmiar uzasadnia rezygnację z omawianego podziału.

Pierwszy z nich, najczęściej wskazywany w literaturze, to prawo zakładowe i prawne formy działania zakładów administracyjnych. Istniejąca tu niewątpliwa odrębność powoduje, że często albo mówi się wprost o sferze pośredniej, albo uruchamia się dodatkowe klasyfikacje, dzieląc bezproduktywnie sferę wewnętrzną na tę w szerokim i tę w wąskim znaczeniu, dodając tym samym nowe, niepotrzebne elementy klasyfikacyjne. Wbrew istniejącym regulacjom prawnym przeciwko dorobkowi prawa administracyjnego dotyczącego kwestii zakładów administracyjnych nie można też dowodzić, że prawo zakładowe jest podsystemem prawa wewnętrznego. Byłaby to kolejna nieprzydatna reminiscencja „internów” administracyjnych, bynajmniej nierozjaśniająca sytuacji, ale znów dodająca nowe pojęcie. Zagadnienie aktów zakładowych jako ewentualnego elementu prawa wewnętrznego jest o tyle ważne, że sięga do kwestii zakresu sądownictwa administracyjnego i do dyskusji, czy i jakie akty zakładowe podlegają skardze sądowej. Nawiasem mówiąc, po wprowadzeniu sądowej kontroli generalnych aktów wewnętrznych rola tych aktów znacznie zmalała. Działania zakładów administracyjnych są też bardzo zróżnicowane (wśród nich znajdują się przecież także klasyczne, zewnętrzne akty administracyjne). Stanowienie przez organy zakładu norm ogólnych adresowanych do osób niebędących użytkownikami ani pracownikami tego zakładu lub do osób przebywających na jego terenie (np. uchwała rekrutacyjna senatu wyższej uczelni) jest przejawem wyposażenia danego zakładu do realizowania władztwa ogólnego opartego na zależności powszechnej. W tych warunkach włączanie na siłę działalności zakładowej do sfery wewnętrznej jest nieporozumieniem. Mówiąc najprościej, działania zakładu administracyjnego są dwojakie: ich skutki są miarodajne albo zewnętrznie (zaskarżalne do sądu administracyjnego), albo tylko wewnętrznie i przez to cała sfera „zakładowa” prawa administracyjnego wymyka się podziałowi, o jakim tu mówimy.

Drugi obszar jest podobny. Chodzi o działania podmiotów administrujących, które wykonują zadania państwa (zadania administracji publicznej), ale nie są jednocześnie organami tej administracji. Są to m.in. banki, stowarzyszenia, związki zawodowe, partie polityczne, organizacje (obszar zlecania zadań), a także mnożone ostatnio ponad

normę fundacje, agencje, obszary specjalne, fundusze itp. Działalność tych podmiotów również trudno jednoznacznie zakwalifikować. Wprawdzie zastrzeżliśmy, że unormowania błędne lub patologiczne nie mogą być dla nas podstawą rozważań, ale w tym miejscu nasuwa się przykład sytuacji, gdy dane zadanie jest finansowane wprawdzie przez podmiot administracji publicznej, ale poza budżetem państwa. Czy takie działania mają charakter wewnętrzny, czy też zewnętrzny? Wadliwe konstrukcje prawne przyczyniają się więc wprost do znacznego zmniejszenia znaczenia analizowanego podziału.

Trzeci obszar ma charakter przedmiotowy. Chodzi tu o jeden z podstawowych kierunków działań administracji publicznej, jakim jest szeroko pojęte planowanie. Istotne są dla naszego tematu w tym zakresie dwa zagadnienia. Po pierwsze, akty planowania, a wśród nich wszelkie podobne formy o nowych licznych nazwach (prognozy, polityki, strategie, projekty, studia itp.) nie mogą być zakwalifikowane do jednej z rozważanych tu form i również lokują się w sferze pośredniej, oddziałując często wprost na podmioty nienależące do administracji publicznej. Po drugie, w ramach działań planistycznych można wyodrębnić takie, które uważane są za działania wewnętrzne, ale mające większy lub mniejszy wpływ na treść samego planu i na jego oddziaływanie zewnętrzne. Charakterystyczna jest tutaj znana dyskusja w sprawie charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ta kwestia powinna być moim zdaniem uznana za podstawowy przykład nieporozumień oznaczających zbędność podziału na sferę wewnętrzną i sferę zewnętrzną. Ma ona zresztą ścisły związek z rozwijaną szeroko i w literaturze, i w orzecznictwie dostępnością skargi do sądu administracyjnego na tzw. akty wewnętrzne i z pytaniem, na ile tzw. akt wewnętrzny może naruszyć interes prawny podmiotu zewnętrznego. Jeżeli odpowiemy na to pytanie pozytywnie, a sądzę, że należy tak uczynić w przypadku studium, podział na dwie sfery staje się jeszcze bardziej problematyczny.

Kolejny, czwarty już obszar, który może budzić wątpliwości ze względu na brak jednoznacznych ustaleń ustawowych lub doktrynalnych, dotyczy pytania, czy do sfery wewnętrznej administracji publicznej na-

leży zarówno część działań administracji rządowej, jak i administracji samorządowej. Odpowiedź na to pytanie jest oczywista, ale pojawia się pytanie, czy działania podejmowane między administracją rządową i samorządową są wewnętrzne (mieszczące się w ramach administracji państwa), czy też zewnętrzne, gdy potraktujemy samorząd jako zespół organów w jakiś sposób zewnętrzny wobec administracji rządowej. Czy nie kryje się tutaj kolejny powód do szukania strefy pośredniej? W ujęciu bardziej szczegółowym chodzi tu m.in. o instytucję porozumień administracyjnych czy rozstrzygnięć nadzorczych. Należą tu także relacje pomiędzy podmiotami niezależnymi, ale mieszczącymi się w pojęciu szeroko rozumianego aparatu administrującego, także usytuowanymi w ramach jednej z administracji, i to na jednym szczeblu (porozumienie międzygminne). Kłopoty z interpretacją tych relacji próbuje wyeliminować I. Lipowicz, która wprowadza rozróżnienie zmierzające do wyodrębnienia sfery pośredniej. Proponuje ona (wprowadzając znowu nowy podział i nowe pojęcia) wyodrębnienie dwóch postaci sfery wewnętrznej: mikroadministracyjnej (przełożony – podwładny, gdzie podstawową formą działania jest polecenie służbowe) i makroadministracyjnej (między organami administracji rządowej i między tymi organami a organami samorządowymi w zakresie zadań zleconych)¹⁰. Jeszcze inną formą są działania organów administracji rządowej wobec ogółu wszelkich podmiotów administrujących (polecenia wojewody). Z ogólnego punktu widzenia chodzi o następujący dylemat, czy wystarczy, że oba podmioty wykonują administrację publiczną, a nie są sobie podporządkowane ani organizacyjnie, ani służbowo. Czy to też jest sfera wewnętrzna i – znowu – w jakim znaczeniu?

Sądzę, że przedstawione obszary, na których rodzą się wątpliwości co do rozłączności i jasności podziału na sferę wewnętrzną i zewnętrzną, wystarczają, żeby biorąc je wszystkie pod uwagę, zakwestionować aktualną przydatność podziału. Warto jednak uzupełnić jeszcze powyższe uwagi o kwestię samego rozumienia określenia „prawo wewnętrzne”, gdyż i tutaj istnieją różne nieporozumienia. Oczywiście wszystko tu zależy w ogóle od rozumienia słowa

¹⁰ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...*, s. 86–87.

„prawo”. Jeżeli jednak przyjmujemy jego standardowe rozumienie, to wątpliwości nie znikają. Osobnym, powiązaniem jednak, również dyskusyjnym wątkiem jest charakterystyka tzw. przepisów administracyjnych i ich działanie zarówno w jednej, jak i w drugiej z wyodrębnianych sfer.

6

Założenie tytułu kolejnego Spotkania Krakowsko-Wrocławskiego jest w pełni słuszne. Nie ulega wątpliwości, że od sposobu regulacji sfery wewnętrznej zależy w dużym stopniu poziom działalności zewnętrznej administracji. Na tym zasadza się warunek konstytucyjny wykluczający stosowanie aktów wewnętrznych jako podstaw decyzji administracyjnych. Od dawna jest przy tym zgłaszany postulat ograniczania oddziaływania prawa wewnętrznego tylko do układu wewnętrznego, ale moim zdaniem nie może on być i nie jest realizowany. Tak może być tylko przy utopijnym, jak się okazuje, założeniu, że kategoria działań wewnętrznych jest budowana w oparciu o jedno jasne i jednolite kryterium. Ale nawet przy wąskim rozumieniu sfery wewnętrznej taki wpływ można odnotować. Na gruncie konkretnej formy działania elementy sfery wewnętrznej i zewnętrznej są szczególnie ze sobą związane. Żadne działanie wewnętrzne administracji nie powinno i nie może być podejmowane dosłownie samo dla siebie, ale jest podejmowane po to, aby ułatwić i usprawnić działanie zewnętrzne. Niebezpieczeństwo w tym zakresie stanowią różne formy wewnętrznego kierowania dopuszczone przez ustawy formułujące kompetencje wewnętrzne organów administracji publicznej, które mogą spowodować niekonstytucyjne, właśnie wewnętrzne, realizowane ze względów politycznych zinstrumentalizowanie prawa powszechnie obowiązującego przez wytyczne i polecenia.

W sumie więc na pewno ze względu na nasze przyzwyczajenia niełatwo mentalnie jest rezygnacja z podziału na sferę zewnętrzną i sferę wewnętrzną działania administracji publicznej. Jest ona jednak przydatna przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, zwolni to naukę

prawa administracyjnego od ciągłych i jałowych dyskusji na temat tego, co należy do której sfery i dlaczego. Po drugie, zwolnione w ten sposób miejsce dla dociekań może być wypełnione rzeczywistymi rozważaniami, umieszczonymi piętro niżej, zwracającymi uwagę już na same konkretne formy działania lub stosunki prawne korzystne lub niekorzystne dla obywatela bez względu na nazwę sfery, do jakiej należą.

Axion or anachronism

Abstract: The article begins with theoretical remarks on the importance and understanding of various divisions and classifications in legal science. Here the author emphasizes the clarity of purpose, the importance of uniform and clear criteria for divisions, as well as the danger of expanding them. In this context, the author points out that in administrative law the division into an external sphere and an internal sphere of public administration activities is basic and widely accepted. According to the author, this division has already lost its leading role as an axiom of administrative law and has become an anachronism. Looking for arguments in support of this thesis, he draws attention to the decreasing sharpness of this division and to the emergence of an intermediate sphere of administrative activities, which cannot be classified into any of the separated categories. The article lists the basic elements of this intermediate zone: the activities of administrative establishments, the activities of various non-administrative entities, planning forms, and some activities of local government bodies. In conclusion, the author proposes to move away from the division into an external sphere and an internal sphere of public administration activities.

Keywords: division, classification, internal sphere, external sphere, public administration activities, intermediate area

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

Literatura

- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002
- Franciszek Longchamps de Bérier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmieciak, Warszawa 2019
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999
- Lipowicz I., *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1992
- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych. Wykład wygłoszony w dniu 19 lutego 1959 r. na Wydziale Prawa w Montpellier*, „Revue de Synthèse” 1959, t. 30
- Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Ossolineum 1968
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005

Piotr Dobosz

WIĘZI SFERY ZEWNĘTRZNEJ I WEWNĘTRZNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Abstrakt: W artykule zaprezentowano więzi łączące administrację publiczną. Wykazano, że w tym zakresie sfera zewnętrzna administracji publicznej ma istotne znaczenie dla sfery wewnętrznej administracji publicznej. Autor wywodzi, że relacje te dotyczą nie tylko samego działania, lecz także struktury administracji publicznej.

Słowa kluczowe: sfera zewnętrzna, sfera wewnętrzna, więzi.

1. Ustalenia wstępne

Problematyka więzi sfery zewnętrznej i sfery wewnętrznej administracji publicznej we współczesnej nauce polskiej może być podejmowana w demokratycznym państwie prawnym XXI w. z perspektywy poszczególnych gałęzi i dyscyplin prawa. W tym opracowaniu zagadnienie to zostaje podjęte z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że wkład innych obszarów nauk prawnych nie będzie tutaj uwzględniany. Uwarunkowania wynikające ze struktury i treści regulacji prawa konstytucyjnego, prawa samorządu terytorialnego i prawa Unii Europejskiej wpływają na współczesną budowę i charakter więzi znamionujących administrację publiczną i są ukształtowane w sposób odmienny od relacji z okresu

administracji funkcjonującej w okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Myśl ta wpisuje się w stanowisko I. Lipowicz, która w 1991 r. stwierdziła, że: „Dążenie do zachowania jednej z wielkich cezur prawa publicznego, jaką jest pojęcie sfery wewnętrznej, zakłada jej ponowne zdefiniowanie w nowych warunkach, przywrócenie ścisłego związku tego pojęcia z konstrukcją trójpodziału władz i uwolnienie go od «obciążeń historycznych», jakim była m.in. konstrukcja internów administracyjnych”¹.

Współczesny statyczny (ustrój administracji publicznej) i dynamiczny (działalność administracji publicznej) byt prawny administracji publicznej ma bowiem inny kontekst społeczny, polityczny, gospodarczy i międzynarodowy, a nawet ponadnarodowy (Unijny). Pomimo tych zmiennych w czasie okoliczności aktualność zachowuje podział całościowo pojmowanego obszaru struktury aktywności administracji publicznej na dwie sfery administracji publicznej:

- 1) sferę zewnętrzną,
- 2) sferę wewnętrzną.

Tradycyjnie wydzielając te dwie części administracji publicznej, wiązano je w zasadzie z działaniami administracyjnymi², działalnością administracji publicznej (ujęcie przedmiotowe) i wyodrębnienie to było przeprowadzane dla potrzeb klasyfikacji form działania administracji publicznej. Nie jest to jednak wyczerpujące ujęcie całej administracji publicznej. Działanie administracji nie uwzględnia bowiem wszystkich aspektów, a szczególnie materii ustrojowoprawnych, które mają wymiar zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy. A te są w zasadniczej mierze kształtowane przez władzę ustawodawczą, chociaż i samej administracji publicznej przypada tutaj sprawcza, konstruktywna funkcja prawno-organizacyjna. Z tego powodu ujmując także legislacyjne wątki ustrojowoprawne administracji publicznej, a nie

¹ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 129.

² Szerzej K. Ziemiński, *Kryterium sfery działania administracji jako podstawa wyróżniania form podejmowanych odpowiednio w sferze zewnętrznej oraz wewnętrznej działań administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 48.

tylko aspekty działania *sensu stricto* pojmowanej administracji publicznej, można wyodrębnić dwie sfery (bez akcentowania czynnika działania) administracji publicznej (zewnętrzna i wewnętrzna), w ramach których działanie administracji jest istotną, ale jednak tylko pewną częścią wizerunku administracji publicznej.

2. Współczesna złożoność determinant prawnych charakteru więzi prawnych administracji publicznej w poszczególnych jej sferach

Współczesna administracja publiczna jest umiejscowiona w realiach prawnych zupełnie innych niż te, które istniały w okresie państwa socjalistycznego nazywanego w polskiej literaturze naukowej także państwem komunistycznym.

Wskazać należy pięć czynników sytuujących współcześnie koncepcyjnie (poziom tegoroczny, poziom doktrynalny) i normatywnie struktury sfer administracji publicznej oraz determinujących charakter relacji pomiędzy nimi:

- 1) odejście od koncepcji jednolitej terenowej administracji państwowej na rzecz terytorialnie dualistycznie zbudowanej administracji publicznej, obejmującej kilkustopniowy samorząd terytorialny i administrację rządową osadzoną na różnych poziomach terytorialnych (w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym);
- 2) przeorientowanie administracji państwa z modelu administracji państwowej scentralizowanej i tylko w części zdekoncentrowanej w stronę modelu administracji publicznej uwzględniającej zasadę decentralizacji i mechanizmy demokratycznego zarządzania;
- 3) odpartyjnienie administracji publicznej przez usunięcie z urzędów administracji organizacji partyjnych i kreowanie apolitycznego (neutralnego politycznie) modelu służby publicznej;
- 4) przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i powiązanie modelu administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego ze standardami normatywnymi i etycznymi tej organizacji

o charakterze ponadnarodowym oraz dorobkiem innych organizacji międzynarodowych (międzypaństwowych), w szczególności Rady Europy;

- 5) wewnętrzna potrzeba społeczeństwa obywatelskiego (imperatyw obywatelski) posiadania wiedzy i wpływania na sferę wewnętrzną administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego.

Przed okresem transformacji politycznej, społecznej, gospodarczej i ustrojowoprawnej (1989–1990 i okresy późniejsze) administracja terenowa, zwana wówczas państwową, miała charakter administracji jednolitej i wysoce scentralizowanej. Nie istniał bowiem od 1950 r. aż do 1990 r. samorząd terytorialny. Tym samym sfera wewnętrzna administracji była zupełnie inaczej zbudowana niż obecnie, gdy administracja terenowa jest skonstruowana w sposób dualistyczny oraz głęboko osadzona w realiach normatywnych i empirycznych struktury odcentralizowanej. A ponadto administracja państwowa okresu przedtransformacyjnego, czyli przed 1989 r., była strukturalnie i organizacyjnie bardzo mocno upartyjniona.

W okresie, gdy I. Lipowicz opracowywała w sposób monograficzny zagadnienie sfery wewnętrznej administracji, zwanej wówczas jeszcze państwową, ówczesna administracja państwowa znajdowała się na najwcześniejszym etapie przekształceń administracji w stronę administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego, terenowo zdecentralizowanej i osadzonej w obrębie wielostopniowego samorządu terytorialnego. Nowo budowana administracja publiczna była również na wczesnym etapie przeorientowania administracji z upartyjnionej na rzecz odpartyjnionej. Przywołana monografia (I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej...*) niezwykle istotna w badaniach nad sferami administracji publicznej, nie mogła zatem uwzględniać tych wszystkich aspektów, które dostrzegamy współcześnie. Powyższe rozważania prowadzone były ponadto w okresie przedakcesyjnym, gdy Polska nie była jeszcze w Unii Europejskiej (członkostwo od 2004 r.).

Powyższych pięć okoliczności w sposób fundamentalny determinuje konieczność poddania refleksji naukowej z perspektywy doktryny

prawa administracyjnego współczesnego wymiaru sfery zewnętrznej i sfery wewnętrznej administracji publicznej oraz znamion relacji pomiędzy nimi.

3. Prawnicze i prawne ujęcie pojęcia sfery

Dylematem koncepcyjnym jest współczesny sposób rozumienia dwóch podstawowych pojęć, czyli sfery zewnętrznej i sfery wewnętrznej administracji publicznej. Na wstępie postawić należy jednak pytanie o sposób pojmowania pojęcia sfery w obrębie nauki prawa administracyjnego. Sfera (od łac. *sphera*) to pewien obszar, określona przestrzeń, obręb jakiejś całości, zakreślona granicami swoista struktura pola działania czy pola o charakterze strukturalnym.

Pojęcie sfery nie stanowi wyłącznie wyrażenia prawniczego, lecz jest także pojęciem prawnym.

Tak np. zgodnie z brzmieniem art. 11 ust. 2 pkt 6 u.s.w.: „Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: (...) 6) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między **sferą nauki i gospodarki** [podkr. aut.], popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; (...)”. Natomiast art. 13 u.s.w., normujący działalność gospodarczą samorządu województwa w sferze użyteczności publicznej, stanowi, że: „1. **W sferze użyteczności publicznej** województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. 1a. **W sferze użyteczności publicznej** województwo może, w celu realizacji działań z zakresu, o którym mowa w art. 11 ust. 2, utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej [podkr. aut.]”. Ponadto w myśl art. 13 ust. 2 u.s.w. „Poza **sferą użyteczności publicznej** [podkr. aut.] województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa”.

Pojęciem sfery posługuje się także ustawa z 23.12.1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Artykuł 1 u.k.w.p. stanowi, że: „Ustawa określa zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń w **państwowej sferze budżetowej** [podkr. aut.]”. Także i inne przepisy tej ustawy posługują się tym pojęciem. W myśl art. 2 pkt 1 u.k.w.p., zawierającym definicję legalną, przez użyte w tej ustawie określenie „**państwowa sfera budżetowa** [podkr. aut.] rozumie się państwowe jednostki budżetowe, które prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w art. 11 i 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”. Natomiast art. 5 u.k.w.p., definiujący pojęcie **pracowników państwowej sfery budżetowej**, stanowi, że:

„**Pracownikami państwowej sfery budżetowej** [podkr. aut.] są:

- 1) osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń:
 - a) osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, członkowie korpusu służby cywilnej, etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych, pracownicy Rządowego Centrum Legislacji, eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej, członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych,
 - b) sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości, prokuratorzy, asesory prokuratorscy,
 - c) nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej,
 - d) żołnierze zawodowi i funkcjonariusze, o których mowa w art. 2 pkt 2;
- 2) osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń”.