

Jan Zimmermann

ALFABET PRAWA ADMINISTRACYJNEGO



Jan Zimmermann

ALFABET PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

 Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

Wydawca
Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący
Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładki i stron tytułowych
Wojtek Janikowski

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.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8286-521-9

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	11
---------------------	----

Wstęp	13
-------------	----

A

Administracja publiczna	15
Aksjologia	21
Akt administracyjny	25
Akt konstytutywny i akt deklaratoryjny	27
Akt nieistniejący (pozorny)	29
Aktualność	31
<i>Apices iuris non sunt iura</i>	33
<i>Audiat et altera pars</i>	33

B

Bezczynność	35
Bezpośrednie stosowanie Konstytucji	38

C

Centralizacja	42
Ciężar dowodu	44
Ciężary publiczne	46
<i>Clara non sunt interpretanda</i>	47
<i>Corruptissima (perditissima) republica plurimae leges</i>	48
Czynność materialno-techniczna	49

Ć

Ćwiczenia z prawa administracyjnego	51
---	----

D

Decentralizacja	53
Decyzja	56
Dekoncentracja	58
Dobra administracja	61
Dyskrecjonalność	63
Dział administracji rządowej	65
Działania bezpośrednio zobowiązujące	67

E

E-administracja	71
Egzekucja	74
Etyka	76

F

Fakt	80
Forma działania administracji	83

G

Gmina	87
Graniczność	90

H

Hierarchia	92
------------------	----

I

Integralność	94
Interes	95
Interna administracyjne	101

J

Jednostka samorządu terytorialnego	103
--	-----

K

Karanie administracyjne	105
Kierownictwo	108

Kompetencja	110
Konstytucja	112
Kontrola	116

L

Legalność	119
Legislacja administracyjna	123

Ł

Ład przestrzenny	126
------------------------	-----

M

Mediacja	129
Milczenie administracji	131
Multicentryczność	133
Myślenie administracyjne	135

N

Nadzór	138
Nauki	141
Nieważność (ważność)	145
Normy prawa administracyjnego	148

O

Obszar specjalny	152
Odwołanie	153
Organ	156

P

Partnerstwo publiczno-prywatne	161
Planowanie	163
Podstawa prawna	165
Podział terytorialny	166
Pojęcia nieostre	168
<i>Politia legibus, non leges politiae adaptandae</i>	170
Pomocniczości (subsydiarności) zasada	171
Porozumienie administracyjne	172
Postępowania administracyjne	174

Prawa nabyte	178
Prawa = refleksowe	180
Prawo administracyjne	182
Prawo miejscowe	185
Prawo samorządu terytorialnego	189
Prawo sędziowskie	191
Prowizorium administracyjne	193
Prywatyzacja	194
Przepisy porządkowe	197
Publiczne prawa podmiotowe	199
Publiczny	203

Q

<i>Quid leges sine moribus vanae proficiunt?</i>	206
<i>Quid est enim civitas nisi iuris societas civium</i>	206

R

Regulacja	208
Resort	211
Rozporządzenie	212
Rozstrzygnięcie nadzorcze	215

S

Samorząd	219
Samorząd terytorialny	220
Sankcja administracyjna	223
Sądownictwo administracyjne	225
Skarga	230
Skarga kasacyjna	232
Specustawy	233
Sprawa administracyjna	234
Sterowanie	237
Stosunek administracyjnoprawny	238
Strona	242
System prawa administracyjnego	244
Szczególne stosunki władcze	247

Ś

Środki egzekucyjne	248
--------------------------	-----

T

Tok instancji	250
Trójpodział władz	252
Trwałość aktu administracyjnego	255

U

Uchylenie aktu	258
Ugoda	259
Umowa	261
Urząd	264
Urzędnik	264
Uzasadnienie	267
Uzasadnione oczekiwania	270
Uznanie administracyjne	271

W

Władztwo	277
Wojewoda	279
Wspólnota samorządowa	281
Współdziałanie	282
Wygaśnięcie aktu	284
Wykładnia	286
Wyważanie	289

Z

Zadanie	291
Zakład administracyjny	291
Zarządzenie	294
Zasady ogólne prawa administracyjnego	296
Zaświadczenie	301
Zespolenie	301
Zwierzchnictwo	302

Ż

Źródła prawa administracyjnego	305
--------------------------------------	-----

Literatura	311
-------------------------	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 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.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137 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.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.w.a.r.	– ustawa z 23.01.2009 r. – o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)

Instytucje

TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Czasopisma

AUWr	– Acta Universitatis Wratislaviensis
NP	– Nowe Prawo

OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

WSTĘP

We wszystkich słownikach języka polskiego słowo „alfabet” ma tylko jedno znaczenie i oznacza uporządkowany układ liter danego języka. Jego synonimem jest słowo „abecadło”, nieco rzadziej używane. Tak rozumiane określenie nie ma oczywiście nic wspólnego z dziedziną prawa, językiem prawnym lub prawniczym, w tym oczywiście z prawem administracyjnym.

W ujęciu potocznym używa się jednak określeń zawierających to słowo dla wyrażenia pewnych najbardziej podstawowych cech jakiegoś pojęcia, zjawiska lub dziedziny. Mówi się np.: „to jest przecież zupełne abecadło – jak tego nie wiesz (nie znasz), to nie możesz się w tej dziedzinie wypowiadać”. W tym znaczeniu można już tłumaczyć, że alfabet prawa administracyjnego oznacza właśnie abecadło tego prawa, czyli zbiór absolutnie podstawowych jego cech, pojęć i elementów. To, że są one uporządkowane właśnie alfabetycznie, jest w tej sytuacji kwestią drugorzędną, wprowadzającą tylko pewien porządek, czy może klucz, dla ich usystematyzowania.

Zupełnie inne skojarzenie z omawianym słowem stanowi znane dzieło Stefana Kisielewskiego pt. *Abecadło Kisiela*. To alfabetycznie ułożony spis różnych postaci, bardziej lub mniej znanych, z życia publicznego, artystycznego i intelektualnego, które Stefan Kisielewski znał, z którymi się stykał i które w tej książce recenzował ze znanym sobie humorem, często z sarkazmem, ale też z wielką przenikliwością i trafnością sądu.

Pora wytłumaczyć, dlaczego jako tytuł niniejszego opracowania wybrałem właśnie słowo „alfabet” i co było celem całego pomysłu. Po 50 latach zajmowania się prawem administracyjnym uznałem, że może mieć sens własne, subiektywne, niepodręcznikowe, zestawienie najważniejszych elementów tego prawa. Chodzi mi o uchwycenie tych kwestii istotnych dla prawa administracyjnego, które nadają tej dziedzinie jakiś ciekawy, szczególnie rys, a niekoniecznie o encyklopedyczne zestawienie pojęć dla niej najważniejszych. Dlatego to opracowanie nie ma z założenia charakteru leksykonu ani encyklopedii (są zresztą w tym zakresie doskonałe wzory z lat poprzednich¹) i nie ma tym samym ambicji wyczerpania listy najważniejszych pojęć. Charakteryzowane

¹ Leksykon oraz Encyklopedia.

pojęcia nie są też wybrane ani ujęte w sposób kompletny, ale właśnie autorski, oparty na moim subiektywnym przekonaniu co do znaczenia danych szczegółów. Dlatego można w moich uwagach znaleźć elementy polemiki lub dyskusji naukowej albo też twierdzenia, które są przedmiotem krytyki innych osób. To wszystko oczywiście w opracowaniu encyklopedycznym nie mogłoby zostać umieszczone.

Powinienem jeszcze we wstępie wytłumaczyć moje podejście do literatury, na jakiej są oparte opracowania poszczególnych haseł. Otóż, po pierwsze, charakter *Alfabetu* zwalnia mnie – jak sądzę – z powoływania się na szerszą literaturę, a tym bardziej z obowiązku jej wyczerpania. Specyfika pracy nie polega tu na stawianiu tez naukowych, na rozwiązywaniu problemów, ale na bardzo syntetycznym ujmowaniu poszczególnych pojęć i wydobywaniu z nich często ukrytego, właściwego sensu. Literatura, jaką tu powołuję, dotyczy tylko tak ujętego celu – ma trafić „w punkt” i nie jest zbyt obszerna. Została zebrana w spisie na końcu książki, a dla skrócenia przypisów zastosowałem w nich system numeracji: liczba w nawiasie oznacza pracę danego autora umieszczoną w spisie ogólnym pod tą właśnie liczbą, oczywiście jeśli cytuję więcej niż jedno dzieło danej osoby.

Po drugie, zaproponowany *Alfabet* stanowi pewne podsumowanie moich poprzednich prac, w których – jak zwłaszcza w podręczniku² – przewinęły się już niemal wszystkie części tego *Alfabetu* i moje opinie na ich temat. Dlatego też, opracowując poszczególne hasła, oparłem się szeroko na moim dotychczasowym dorobku, zaznaczając tylko, z jakiej pracy pochodzą poszczególne fragmenty, ale nie cytując siebie samego dosłownie. Jest chyba oczywiste, że wszelkie „alfabety”, leksykony lub encyklopedie muszą być siłą rzeczy oparte na poprzednich pracach ich autorów.

Po trzecie, w tym opracowaniu brakuje powołań orzecznictwa sądowego. Wychodzę jednak z założenia, że teoretyczne definiowanie poszczególnych haseł, a tam, gdzie nie jest to możliwe, przynajmniej ściśle przybliżanie ich znaczenia, nie może wynikać z orzecznictwa, które nie jest wystarczająco stabilne dla takiego celu. Musi minąć znaczny czas, żeby pojęcie zaproponowane przez orzecznictwo albo jego jednolite rozumienie „przebiło się” do terminologii używanej przez doktrynę, a tym bardziej do tej, która jest stosowana przez ustawodawcę. Orzecznictwo nie posiada tak wielkiej „mocy”, żeby trwale i jednoznacznie ukształtować jakieś pojęcie. Inna sprawa, że „moc” taką posiada ustawodawca, a gdy jej nadużywa, powoduje to, niestety, często spustoszenie terminologiczne. Mnożą się nowe nazwy, które doktryna chcąc nie chcąc musi zaakceptować i włączyć do swojego języka. Wychodzimy tu już jednak poza ramy tradycyjnego wstępu.

² J. Zimmermann (10).

A

Administracja publiczna³

1. Słowo „administracja” jawi się powszechnie, na pierwszy rzut oka, jako podstawowe dla ► prawa administracyjnego i tym bardziej nadaje się do przedstawienia jako pierwsze w tym *Alfabecie*. Na nim są budowane najprostsze określenia tej dziedziny prawa jako prawa normującego właśnie administrację. Taki sposób jego określania wydaje się pozornie atrakcyjny, gdyż zwalnia osobę poszukującą definicji prawa administracyjnego z konieczności mozolnego szukania jej elementów. Osoba ta jednak wpada tu w swoistą pułapkę, gdyż przyjmując taką metodę, musi się zmierzyć z pojęciem administracji, którego określenie okazuje się jeszcze trudniejsze. Jest trudniejsze, ponieważ prawo administracyjne jest jednak prawem, czyli posiada swoje względnie określone granice i istnieją stosunkowo trwałe zasady, które tym pojęciem rządzą, podczas gdy administracja jest niezwykle wieloznacznym zjawiskiem, sięgającym do wielkiej przestrzeni życia ludzkiego oraz stanowi przedmiot zainteresowania wielu dziedzin nauki nawet wtedy, gdy się ją nieco ograniczy, mówiąc tylko o administracji publicznej, pomijając administrację prywatną, niebędącą domeną państwa ani tym samym domeną prawa. To są powody, dla których można się rzeczywiście zagubić w poszukiwaniu jakiejś definicji administracji i można mieć wątpliwości, czy taka definicja jest w ogóle potrzebna. Może zostawić tę kwestię praktyce albo intuicji, albo też potocznemu, ludzkiemu rozumieniu tej nazwy? W takim nastroju zacząłem opracowywać to hasło. Stwierdziłem jednak, że mimo wszystko ma ono tak wielkie znaczenie dla całości prawa administracyjnego, że trzeba starać się o jego przybliżenie.

2. Słowo „administracja” wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego ‘służenie’, a z przedrostkiem *ad-* oznaczającego ‘zarządzanie, obsługa, organizowanie, pomaganie’ itp. Jeżeli więc administracja miałaby być „służeniem”, to jedynie w tym sensie, że jest to służenie państwa obywatelowi. Oczywiście ma to sens ideologiczny – państwo w sumie po to powstało i po to istnieje, ale praktycznie traktowanie

³ O pojęciu administracji publicznej zob. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (1), a także (2), s. 17–83, W. Dawidowicz (2), s. 12–20, H. Izdebski (1), F. Longchamps (1) i (2), Z. Niewiadomski, s. 1–55, *Prawo administracyjne* (1), s. 7–25, P.J. Suwaj (2), s. 31–50, J. Zimmermann (10), s. 27–43 oraz (12), s. 17 i n.

administracji jako podmiotu służącego lub działań administracyjnych jako służby jest mało przydatne. Z drugiej strony określanie jej jako zarządzania lub pomagania nie wyczerpuje znamion przypisywanych administracji. Stąd zapewne doktryna, określając administrację publiczną, zostawia w zasadzie na boku etymologię tego pojęcia. Zwraca się na nią uwagę jedynie w podręcznikach, traktując ją jednak tylko jako kryterium kierunkowe.

3. Zostawiając więc kwestie etymologiczne, zwróćmy uwagę na kwestię zasadniczą. Zaczniemy od tego, że administracja powinna być, i w zasadzie jest, ujmowana na dwa podstawowe, ale całkowicie odmienne sposoby, które mogą być nazwane ujęciem **przedmiotowym** (funkcjonalnym, materialnym, czynnościowym) i ujęciem **podmiotowym** (strukturalnym, organizacyjnym, personalnym)⁴. Według pierwszego ujęcia administracja to administrowanie, działanie, zespół czynności, komplet działań publicznych polegających na wykonywaniu funkcji administracyjnej, traktowanej węższej jako wykonywanie prawa albo szerzej jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa. Można też w tym kontekście określić administrację jeszcze szerzej – jako zjawisko społeczne polegające na realizacji wymienionych funkcji. Według drugiego ujęcia administracja publiczna to zespół, nawet ogół, zorganizowanych podmiotów, w szczególności organów publicznych, pozostający w określonej strukturze i we wzajemnych powiązaniach i zależnościach⁵. Gdy mówimy w tym znaczeniu o administracji publicznej, to traktujemy ją jako pewną całość personalną, nazywaną czasem aparatem administracyjnym. Administracja publiczna w sensie podmiotowym jest więc jednością, choć jest jednością paradoksalnie rozczłonkowaną. Administracja publiczna jest jednością w tym sensie, że stanowi w danym państwie jedyną administrację publiczną i mówi się o jej monopolistycznym charakterze. Oczywiście jednak składa się ona z wielu szczebli, z tysięcy organów i setek tysięcy urzędników, a także z dziesiątek dziedzin, jakimi się zajmuje, i z wielu form swojego działania. Problem rozczłonkowania tej jednej administracji, choć tutaj wydaje się oczywisty, a nawet banalny, bywa jednak traktowany jako mający znaczenie podstawowe: „wyobrażenia o jedności i wieloczłonowości kształtują cały system dostępów do informacji i przetwarzania informacji w administracji publicznej”⁶. Tej całości nie możemy jednak nadawać osobnej podmiotowości prawnej. Administracja publiczna działa jako całość, ale poszczególne działania już nie należą do tej całości i są zawsze wykonywane przez organy tej administracji zgodnie z ich kompetencjami. Ujęcie podmiotowe pomija więc te zachowania „administracyjne”, które leżą w kompetencjach podmiotów odrębnych od administracji: podmiotów sądowych, podmiotów ustawodawczych lub kontrolnych.

⁴ M. Zimmermann (3), s. 11 i n. Reprint w wersji angielskiej, s. 335 i n.

⁵ J.S. Langrod (3), s. 209.

⁶ E. Schmidt-Aßmann, s. 325.

Gdy spojrzę się na zasięg jednego i drugiego ujęcia administracji, staje się widoczna pewna „przewaga” ujęcia przedmiotowego. W jego ramach można bowiem mówić o administrowaniu organami ustawodawczymi, sądami lub organami kontroli. Przy ujęciu podmiotowym te zakresy umykają z pola widzenia. Obydwa wskazane ujęcia, niezależnie od ich zasięgu, są tak samo potrzebne dla analizy administracji publicznej. Są one także komplementarne i należy o nich mówić w sposób równoważny. Ich badanie wymaga jednak innych instrumentów, innej metody, innej terminologii i innego sposobu wyrażania relacji zewnętrznych, czyli relacji między tak lub tak rozumianą administracją publiczną a odpowiednio do danego ujęcia rozumianą sferą pozaadministracyjną. Sam źródłosłów wyrazu „administracja” przyporządkowuje natomiast do ujęcia przedmiotowego, oznacza bowiem właśnie administrowanie, służenie.

4. Szukając dalszych przyczółków dla określenia administracji, tym razem już rzeczywiście publicznej, powinniśmy sięgnąć do Konstytucji. Szczególnie ważnym unormowaniem jest jej art. 10 ust. 1, stanowiący, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Przepis ten ustanawia znaną od stuleci i podstawową dla demokratycznego państwa prawa zasadę trójpodziału władz. Dla określenia istoty administracji publicznej ważne jest to, że przywołany artykuł wyodrębnia władzę wykonawczą, jednocześnie równoważąc ją z innymi władzami państwa. Na tej podstawie nasuwa się pytanie, czy określenie „władza wykonawcza” jest synonimem terminu „administracja publiczna”. Pozytywna odpowiedź wydaje się oczywista niezależnie od tego, że administracja publiczna nie działa tylko jako władza wykonawcza, ale jej cechami charakterystycznymi są także działalność organizatorska, zarządzanie i reagowanie na bieżące zjawiska społeczne. Nie ulega wątpliwości, że i twórca zasady trójpodziału władz, i jego kontynuatorzy rozumieli jako władzę wykonawczą właśnie administrację publiczną. Znalazło to swoje odbicie w dawnych propozycjach budowy negatywnych definicji administracji, które traktowały administrację jako „resztę” działalności państwa, po wyodrębnieniu ustawodawstwa i sądownictwa. Niezależnie więc od tego, że Konstytucja używa określenia „władza wykonawcza”, staje się jasne, że jej twórcy mieli na myśli właśnie ową „resztę” czy – jak powiedzielibyśmy dzisiaj – właśnie administrację publiczną. Wpisanie administracji publicznej do systemu trójpodziału władz daje w efekcie jej nową, konstytucyjną i podstawową cechę definicyjną: administracja publiczna jest władzą równoważną z pozostałymi i w żaden sposób nie może być przez nie dominowana czy wyręczana ani nie może ich nigdy zastępować. Ujmowanie administracji publicznej w kontekście zasady trójpodziału władz, w której zajmuje ona miejsce władzy wykonawczej, rodzi też pytanie, czy traktowanie administracji jako jednej z trzech wydzielonych władz stanowi możliwy argument przeciwko postulowanemu wcześniej rozdzielaniu, a nie mieszanemu ze sobą dwóch ujęć administracji – przedmiotowego i podmiotowego. Zauważmy, że we wspomnianej zasadzie jest mowa o władzy równoważnej i komplementarnej do dwóch pozostałych. Użycie słowa „władza” skłania do wniosku, że mamy tu do czynienia z kimś, kto jest tą władzą, z podmiotem

lub podmiotami niewątpliwie pozostającymi w określonej strukturze. Są one zresztą zaliczane do państwa, wykonują władzę tego państwa, są jego agendą, toteż omawiane określenie wydaje się bliższe ujęciu podmiotowemu. Jednakże z równą mocą można odnieść zasadę trójpodziału władz do ujęcia przedmiotowego, gdyż przecież chodzi o działalność, jaka ma być odróżniona od ustawodawstwa lub sądownictwa, a ponadto nawet samo słowo „władza” może być traktowane przedmiotowo, jako zestaw kompetencji władczych. Tak więc ten kierunek poszukiwań omija podział dychotomiczny, jaki przedstawiliśmy wcześniej. W rezultacie można powiedzieć, że znaczenie zasady trójpodziału władz dla ujmowania administracji publicznej zależy od sposobu interpretacji tej zasady, czyli od zasadniczego dylematu, czy chodzi w niej o trójpodział organów władzy (nawijujemy tu do ujęcia podmiotowego), czy o trójpodział funkcji (ujęcie przedmiotowe).

5. W doktrynie prawa administracyjnego określa się niekiedy administrację jako „swobodną, twórczą działalność w ramach ustaw”⁷. Nie wydaje się, żeby takie określanie administracji naruszało zasadę trójpodziału władz, gdyż przecież ta twórcza działalność organizatorska jest niezwykle istotną częścią administrowania jako władzy właśnie wykonawczej. Administracja, działając twórczo, wykonuje prawo, które jej przypisało takie akurat kompetencje.

6. Konstytucyjna zasada trójpodziału władz dotyka także kwestii stanowienia prawa przez organy administracji publicznej, która przecież feruje prawo w wielu postaciach. Mogłoby się wydawać, że zasada ta, skoro jest to zasada konstytucyjna, rezerwuje funkcję ustawodawczą tylko dla władzy ustawodawczej. Taki pogląd byłby jednak błędny, z kilku powodów. Po pierwsze, można władz nie dzielić w sensie przyjętym przez koncepcje powołujące się na Monteskiusza, lecz oddzielać funkcje organów państwa. Po drugie, pogląd ten byłby oderwany od rzeczywistości, ponieważ w wielu systemach prawa organom administracji zawsze przysługują tak czy inaczej skonstruowane kompetencje prawodawcze. Pozostaje tylko problem kategorii tych kompetencji: czy są to takie, które oznaczają pewną autonomię organów administracyjnych w zakresie stanowienia prawa, czy takie, które wprowadzają taką możliwość jako pochodną, dopuszczającą wydawanie przepisów przez organy administracyjne tylko na podstawie upoważnień ustawowych?

Pierwsza możliwość nie może być przyjęta z uwagi na jedność systemu prawa i procesu legislacyjnego w demokratycznym, a zwłaszcza w unitarnym, państwie prawa. Ponadto, skoro twórcą kompetencji jest organ ustawodawczy, to organy administracyjne są związane porządkiem prawnym stworzonym przez niego i mają prawny obowiązek przestrzegania ustaw. Wynika stąd, że organy administracji publicznej mogą stanowić prawo, i to nie tylko normy wykonawcze, lecz również w pewnym zakresie prawa miejscowego normy najwyższego rzędu. Oczywiście słowo „prawo” w tym kontekście

⁷ O takim ujęciu pisze: M. Zimmermann (2), s. 49.

powinno oznaczać normy powszechnie obowiązujące, należące do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, jednak sama Konstytucja wymienia jako źródła prawa także niektóre akty prawa wewnętrznego, a ponadto zamknięty katalog konstytucyjny nie wypełnia całego zbioru prawa, należącego do prawa administracyjnego.

7. Często określanie administracji jest opierane na pojęciu interesu publicznego⁸. Kieruje ono naszą uwagę ku obszarowi określenia „publiczny”. Tym sposobem przyjmuje się, że administracja publiczna jest powołana w pierwszym rzędzie do ochrony interesu publicznego (wspólnego), do działania na jego rzecz, tym bardziej że prawo, które reguluje jej działania, należy do prawa publicznego. Jest jednak kilka powodów, które istotnie podważają taki kierunek określania administracji publicznej. Po pierwsze, pojęcie interesu publicznego, będącego klauzulą generalną, jest ze swej natury nieostre i samo jest definiowane na wiele różnych sposobów. Traktowanie tego pojęcia jako bazy dla innej, bardzo ważnej, definicji jest z tego powodu ryzykowne. Po drugie, administracja publiczna nie istnieje tylko po to i nie funkcjonuje tylko po to, żeby chronić wyłącznie interes publiczny i kierować się tylko nim przy podejmowaniu własnych działań, zwłaszcza swoich rozstrzygnięć. Oczywiście w działaniach administracji zwanej publiczną chodzi o interes publiczny, ale jest on zawsze sprzężony z jakimś interesem indywidualnym, gdyż administracja ta powinna jednocześnie działać na rzecz dobra jednostki. Ta szczególna dwoistość stanowi jeden z podstawowych, jeśli nie najważniejszy problem całej dyscypliny prawnej, jaką jest prawo administracyjne, a jednocześnie trzon i istotę działania administracji publicznej. O to bowiem chodzi w procesie administrowania, żeby państwo mogło zadbać o swoich obywateli, ich ogół oraz wspólnotę i żeby jednocześnie pilnowało dobra każdego z nich oddzielnie. Administracja ma godzić ze sobą i wyważać interes publiczny i interes indywidualny w każdej podjętej sprawie oraz w każdym swoim działaniu. Po trzecie, nie wszystko, co jest domeną administracji publicznej i co należy do jej zadań lub kompetencji, trzeba od razu kojarzyć z jakimkolwiek interesem. Interes, w tym interes publiczny, stanowi jedynie „pojęcie-narzędzie”, pomocne przy interpretowaniu i analizowaniu zachowań administracji. Z tych powodów wątpliwe wydaje się twierdzenie, że interes publiczny jest przedmiotem administracji publicznej, a tym bardziej wątpliwe jest opieranie na tym pojęciu samej definicji administracji.

8. W kontekście interesu publicznego, traktowanego jako podstawa do definiowania administracji publicznej, warto się zastanowić ogólnie nad określeniem administracji jako publicznej. W pierwszym odruchu – najpewniej trafnym – jesteśmy skłonni ustalać treść terminu „publiczny” w najłatwiejszy sposób, czyli negatywny. Publiczny więc to nie prywatny. Idziemy tu śladem odwiecznego rozróżnienia między prawem publicznym a prawem prywatnym. Ten sposób rozumowania daje się skonkretyzować

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, s. 83. O interesie publicznym, który moim zdaniem jest odpowiednikiem „interesu społecznego”, zob. zwłaszcza M. Wyrzykowski (1), a ostatnio R. Stankiewicz [w:] *Prawo administracyjne* (3), s. 98–102, J. Zimmermann (10), s. 34–40.

właśnie w pokazanych wyżej ujęciach, zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. W pierwszym ujęciu publiczny to powszechny, wszystkich, ogólny, a prywatny to osobisty, zindywidualizowany, jednostkowy. W ujęciu drugim – przedmiotowym – to działanie publiczne, czyli albo działanie podejmowane wobec wszystkich, albo też nawet działanie podejmowane wobec jednostki, ale przynoszące również skutki ogólne, także wobec innych jednostek, i oparte na normach prawa publicznego, jednostronnie i bezwzględnie obowiązujących, przez powołany do tego organ, tworzące stosunek administracyjnoprawny. Natomiast działanie prywatne to działanie wobec jednostki, przynoszące skutki w zasadzie tylko dla tej jednostki, oparte na normach prawa prywatnego, dwustronnie, przez różne podmioty, tworzące stosunek cywilnoprawny. Rozróżnienie określeń „publiczna” i „prywatna” w odniesieniu do administracji wydaje się jednak niewystarczające, przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w rozróżnieniu tym brakuje miejsca na bardziej ogólne znaczenie słowa „publiczny” jako cechy wyróżniającej administrację tym, że jest ona przeznaczona do działania na rzecz społeczeństwa, czyli właśnie publicznie. Po drugie, w języku prawnym i prawniczym pojawia się określenie „niepubliczny”, które logicznie, a nie merytorycznie, ma na pewno pierwszeństwo przed słowem „prywatny”. Rzeczywiście, istnieją organizacyjne formy administracji, które są niepubliczne (instytucje służby zdrowia, edukacji itp.), których „prywatność” nie jest dosłowna. Istnienie tego rodzaju hybryd niewątpliwie utrudnia orientację w omawianej terminologii, pokazuje jednak, że terminologia nie zawsze nadąża za zjawiskami społecznymi i prawnymi.

Podstawową cechą „całości” zwanej administracją publiczną jest jeszcze, a może przede wszystkim, to, że jest ona reprezentantem państwa. W tym również sensie można tu używać słowa „publiczna”, gdyż nawet gdy administracja działa wobec obywatela, zajmując się jego własnymi interesami, czyni to właśnie publicznie, w majestacie państwa. Administracja publiczna działa w imieniu państwa i na jego rachunek. Oznacza to, że za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa, i to, że jeśli w wyniku wydania lub wykonania decyzji administracyjnej naruszającej prawo powstanie szkoda, władza publiczna jest obowiązana do jej naprawienia. Działanie administracji publicznej w imieniu państwa powoduje po jej stronie możliwość posługiwania się ► władztwem, przymusem państwowym. Natężenie władztwa jest uzależnione od charakteru i właściwości norm prawa, w które wyposażona jest administracja publiczna i które stosuje w swojej praktyce, poczynwszy od norm natury kompetencyjnej, a na normach natury materialnoprawnej skończywszy. Współcześnie w demokratycznym państwie prawa zaczynają mieć coraz większe znaczenie formy działania, w których użycie władztwa nie jest potrzebne. Są to różnego rodzaju formy mediacji, negocjacji lub koncyliacji, jednak zawsze władztwo pozostaje „w zanadrzu” administracji publicznej.

Aksjologia⁹

1. Bardzo pozytywnym zjawiskiem w polskiej nauce prawa administracyjnego jest ostatnio zwrócenie baczej uwagi na zagadnienia aksjologiczne. Przez lata tematyka ta była zaniechana, gdyż wydawało się, że kwestie wartości, jakie determinują rozwiązania legislacyjne, a także które są podłożem aktów stosowania prawa, nie należą do nauki prawa, pozostają tylko w jej tle i mogą być rozważane nie z prawnego, lecz z filozoficznego, psychologicznego lub socjologicznego punktu widzenia. Oczywiście ta problematyka powinna była odżyć natychmiast po zmianie ustrojowej Polski, gdyż z chwilą, gdy Polska stała się demokratycznym państwem prawa, właśnie problematyka wartości, kluczowa dla takiego państwa, powinna była zostać od razu dostrzeżona. Stało się to z pewnym opóźnieniem, ale tendencja w tym zakresie jest bardzo obiecująca. Ma ona wielkie znaczenie w okresie dosłownie współczesnym, w którym filary demokratycznego państwa prawa są naruszane lub łamane i sięganie do wartości nadrzędnych jest specjalną, pilną koniecznością. Oczywiście powinny to być wartości podstawowe, wynikające z dorobku społeczeństw demokratycznych, wyznawane przez wszystkich lub przynajmniej przez większą część społeczeństwa. Należy się natomiast wystrzegać wartości fałszywych, np. takich, jakie były wypisywane na transparentach okresu PRL. Warto więc zajrzeć na tę „drugą stronę medalu”, żeby się zorientować, jak ona wygląda, a przynajmniej powinna współgrać, ze stroną standardowo omawianą, czyli stroną prawną. Wydaje się konieczne przyjęcie, że obecnie obie te strony są sobie równoważne i wprost nie można analizować jednej z nich bez wzięcia pod uwagę drugiej.

2. Zacznijmy od pewnych ustaleń wstępnych, które na chwilę oderwą nas od prawa administracyjnego, gdyż znajdują się w obrębie nauki filozofii. Aksjologia jest bowiem nauką wchodzącą w obręb nauk filozoficznych i w najszerszym znaczeniu jest to ogólna teoria wartości lub nauka o wartościach. Należą do niej rozważania teoretyczne dotyczące pojęcia wartości, wywodzące się z etycznych koncepcji dobra. Nauka aksjologii obejmuje więc analizę natury wartości – tego, co cenne, dobre, pozytywne, korzystne, przydatne itd., toteż może być zrelatywizowana w stosunku do sposobu pojmowania wartości i w stosunku do kryteriów ich oceny. Aksjologia odpowiada na pytanie, czym jest wartość i jaki jest jej charakter, a także na pytania, czy wartości mają charakter subiektywny, czy obiektywny albo też absolutny lub względny. Szuka ona również źródeł i mechanizmów powstawania wartości. Do nauki tej należy jeszcze kwestia podstaw i kryteriów wartościowania oraz zagadnienia wartościowania jako operacji myślowej. To jednak nie wszystko. Aksjologia obejmuje również zagadnienia klasyfikacji wartości, ustalania ich hierarchii i szukania wartości najwyższej. Bada ona społeczne funkcjonowanie wartości w danej epoce historycznej, zbiorowości społecznej i kulturze¹⁰.

⁹ Problematyce aksjologicznej poświęcono w 2016 r. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Jego efektem jest książka: *Aksjologia. O aksjologii w prawie administracyjnym*. Zob. też K. Chochowski, s. 49–60 i S. Fundowicz (2), s. 633–654.

¹⁰ Zob. L. Ostasz, a także Z. Ziemiński (3).

3. W tak pokazanym pojęciu aksjologii – nawet intuicyjnie, a także logicznie – uważamy pewną niekonsekwencję terminologiczną. Jeżeli bowiem przyjęliśmy – i to z pewnością przyjęliśmy prawidłowo – w ślad za nauką filozofii, że aksjologia jest dziedziną nauki mającą za przedmiot wartości, to trudno jest mówić o aksjologii „czegoś”, tylko o wartościach tkwiących „w czymś” lub wytwarzanych przez „coś”. Aksjologia jakiegoś przedmiotu nie stanowi bowiem części całej aksjologii. Prowadzi to do wniosku, że używamy tu słowa „aksjologia” w innym zupełnie znaczeniu. Nie określamy w ten sposób nauki (dyscypliny naukowej), ale mówimy o wartościach, jakie dotyczą jakiejś dziedziny, np. prawa administracyjnego albo samej administracji. Aksjologia prawa administracyjnego nie jest więc nauką ani jakąś częścią aksjologii ogólnej, ale jest aksjologiczną, obserwowaną z punktu widzenia wartości, charakterystyką tej właśnie gałęzi prawa. Pewien byt zostaje więc oparty na systemie wartości i na tym polega jego „aksjologia”.

Dla prawa ma znaczenie wyodrębnianie wartości zasadniczych (podstawowych¹¹) i instrumentalnych. Wartości zasadnicze (samoistne) wynikają same z siebie, natomiast wartości instrumentalne to takie, których się używa, żeby osiągnąć jakąś rzecz lub inną wartość. Przy tym zróżnicowaniu pojawia się pytanie, czy samo prawo jest tylko wartością instrumentalną, czy też jednocześnie albo częściowo wartością zasadniczą. Dla ustalenia ogólnej perspektywy aksjologicznej prawa administracyjnego istotne jest właśnie to, że wartość bywa przypisywana prawu jako jego wartość samoistna lub jako wartość instrumentalna.

4. Każde prawo i całe prawo ma swoją aksjologię, a można nawet w skrajnym rozumieniu powiedzieć, że prawo jest po prostu zespołem wartości ujętych w język normatywny. Aksjologia prawa administracyjnego jest z jednej strony wycinkiem aksjologii całego prawa, gdyż prawo administracyjne powinno prezentować wartości, jakie prezentuje w ogóle prawo danego systemu państwowego. Jeżeli jednak podzielono prawo na gałęzie i każda z tych gałęzi posiada własne, niepowtarzalne cechy charakterystyczne, to i każda z nich posiada niewątpliwie własną aksjologię, co prowadzi się do tego, że albo hołduje innym, odrębnym wartościom, albo też hołduje tym samym wartościom ponaddyscyplinarnym, jednak mającym za każdym razem inne znaczenie i ustawionym w innym kontekście oraz w innych proporcjach. Prawo administracyjne powinno być nastawione na ochronę wartości lub dóbr ważnych w ludzkim współistnieniu.

Dla pojmowania aksjologii prawa zasadnicze znaczenie ma odróżnienie tetycznych i aksjologicznych uzasadnień obowiązywania normy prawnej. Uzasadnienie tetyczne normy polega na tym, że normę ustanowił albo autorytatywnie uznał za obowiązującą taki podmiot, któremu przypisujemy pozycję społeczną upoważniającą go do

¹¹ O wartościach tych zob. J. Stelmach, s. 37–43.

dokonywania takich aktów czy umożliwiającą stanowienie normy w sposób społecznie skuteczny. Władza, moc ustawodawcy stwarza sytuację przymusową, ale podaje niepewne i chwiejne uzasadnienie dla uznania normy za obowiązującą. Wystarczy bowiem chwilowa utrata władzy, aby adresaci uznali normę za nieobowiązującą, jeżeli ustawodawca nie potrafi dla niej podać uzasadnienia aksjologicznego¹². Uzasadnienie aksjologiczne normy polega na tym, że czyny przez daną normę nakazywane i ich skutki są przedmiotem aprobaty, a przekroczenie normy – przedmiotem dezaprobaty. Podstawą uzasadnienia aksjologicznego normy są więc oceny czynów przez nią wskazywanych, a nie same tylko oceny, ponieważ istotny jest tutaj również element wiedzy o skutkach tych czynów¹³. Powyższe oceny i wyrazy aprobaty czy dezaprobaty dla danej normy powinny więc wynikać z przyjętego systemu wartości. Katalog tych wartości jest różny w każdej dziedzinie prawa. Każde prawo i całe prawo ma więc swoją aksjologię, a można nawet w skrajnym rozumieniu powiedzieć, że prawo jest po prostu zespołem wartości ujętych w język normatywny. Jest więc aksjologia prawa pewną „drugą stroną medalu”, drugą stroną prawa, odmienną od warstwy tetycznej prawa, ale jednak na stałe z nią sprzężoną i – przynajmniej teoretycznie – stroną równoważną, tak samo zauważalną i tak samo istotną.

5. Z aksjologicznego punktu widzenia można mówić o trzech częściach prawa administracyjnego lub o trzech grupach wartości, które dotyczą tej gałęzi prawa, tkwią w niej lub z niej wynikają.

Część pierwsza to ten zbiór norm lub zbiór postulatów, które wprowadzają lub mogłyby wprowadzać w obręb prawa administracyjnego wartości uniwersalne, czyli wartości leżące poza tym prawem, niezbędne dla jego należytego funkcjonowania. Są to wartości niemające same w sobie odniesienia prawnego, jednak czasem można też mówić o wartościach prawnych na tyle ogólnych, że mają znaczenie w każdej dziedzinie prawa. Wprowadza się więc daną normę po to, aby legitymizować wartość obiektywną, właśnie uniwersalną.

Część druga to wartości, które nie pochodzą i nie są brane z zewnątrz, ale tworzone są przez samo prawo administracyjne lub też Konstytucję¹⁴, specjalnie dla jego potrzeb, aby podmioty stosujące to prawo mogły działać, opierając się na trwałych założeniach aksjologicznych. Wprowadza się więc daną normę, by stosowanie innych norm prawa administracyjnego spełniało standardy uważane za pozytywne zwłaszcza w relacjach administracja publiczna – obywatel. Tym samym osiąga się, lub powinno się osiągać, celowo i rozumnie pewien standard aksjologiczny prawa administracyjnego.

¹² Z. Ziemiński (2), s. 143.

¹³ Z. Ziemiński (2), s. 137.

¹⁴ Por. R. Kusiak-Winter, która widzi w tym przejaw konstytucjonalizacji prawa administracyjnego, s. 73–89.

Część trzecia to wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni, czyli takie, dla ochrony których prawo administracyjne jest tworzone. Wprowadza się więc daną normę dlatego, żeby skonstruować instrument administracyjnoprawny zapobiegający niszczeniu lub podważaniu jakichś wartości czy dóbr.

6. Wśród wartości uniwersalnych, istotnych dla prawa administracyjnego, zdecydowanie czołowe miejsce zajmuje dobro człowieka. Wartość ta oznacza, że istnieje człowieczeństwo, istnieje człowiek, który ma swoją godność wymagającą specjalnego uszanowania. Godność ta została celnie nazwana aksjologicznym absolutem prawa administracyjnego¹⁵. Kolejną wartością węzłową jest dobro wspólne¹⁶, którego określenie, i tym bardziej zdefiniowanie, jest bardzo trudne. Rzeczywiście, mamy tu do czynienia z jakimś konglomeratem dóbr indywidualnych, lecz nie z ich sumą, ale dóbr występujących w swoim wzajemnym połączeniu. Dobro wspólne jest uważane za wartość skupiającą w sobie właściwie wszelkie inne wartości społeczne, a z prawnego punktu widzenia zwłaszcza wartości konstytucyjne. Tym samym jest to pojęcie szersze od wspomnianego wyżej pojęcia interesu publicznego (społecznego), choć w doktrynie te dwa pojęcia bywają traktowane jako równoważne. Jest ono również uważane za wartość skierowaną na zewnątrz podmiotu, który na to dobro się powołuje. Jeśli wybieramy wartości uniwersalne, najistotniejsze dla funkcjonowania prawa administracyjnego, to nie można także pominąć moralności, prawdy i sprawiedliwości¹⁷.

7. Odrębną kategorię stanowią wartości chronione przez prawo administracyjne. Wartości te można podzielić na wyodrębnione podmiotowo (ze względu na jakąś konkretną osobę lub grupę osób) i przedmiotowo. Do grupy pierwszej należy przede wszystkim interes i jego różne kategorie: interes publiczny i indywidualny, a także interes prawny i interes faktyczny oraz publiczne prawa podmiotowe. Do grupy drugiej – wartości chronione przez poszczególne ustawy, należące do różnych dziedzin prawa administracyjnego. Prawo administracyjne chroni zwłaszcza wartości w tych dziedzinach życia, w których powołana do działania jest administracja publiczna. Chroni ono życie i zdrowie obywateli, ich bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo państwa, chroni też porządek publiczny. Bardzo ważnym i szeroko chronionym dobrem jest środowisko. W innych ustawach przedmiotem ochrony jest ład przestrzenny, a w jeszcze innych nawet taka wartość jak prywatność obywateli.

¹⁵ P. Wilczyński, s. 949.

¹⁶ Por. M. Stahl (2) oraz Z. Duniewska (2).

¹⁷ W prawie administracyjnym szczególne znaczenie ma tzw. sprawiedliwość proceduralna. Por. Z. Kmiecik (1).

Akt administracyjny¹⁸

1. Przeciętny obywatel wiele razy ma do czynienia z ► decyzją administracyjną i wiele razy używa tego pojęcia, nie zdając sobie sprawy, że oznacza ono pewien rodzaj wyodrębniony z szerszej – nieznanej mu zapewne – kategorii, jaką jest akt administracyjny. To forma działania administracji mająca i obecnie, i w przeszłości podstawowe znaczenie, a w bardzo dużym uproszczeniu – odpowiada wyrokom sądowym w obrębie prawa cywilnego lub prawa karnego. Akt administracyjny trwa na tej najważniejszej pozycji niezależnie od rozwijających się form koncyliacyjnych, stwarzających dla podmiotów prawa administracyjnego możliwość rozwiązań kompromisowych i łagodzących genetyczną nierówność stosunku administracyjnego, a także dolegliwości władztwa administracyjnego. W literaturze sformułowano setki definicji tej formy działania, zaproponowano dziesiątki jej rodzajów i odmian, poświęcono jej całe biblioteki. Znowu, tak jak przy niektórych innych hasłach tego *Alfabetu*, стоимy więc wobec natłoku informacji, które należy tu zweryfikować i zminimalizować, ustalając to, co najważniejsze.

2. Akt administracyjny jest formą stosowania prawa administracyjnego przez organy administracji publicznej lub przez organy administrujące. Za jego pomocą norma prawa materialnego, abstrakcyjna (dotycząca ogólnie ujętej klasy sytuacji faktycznych) i generalna (dotycząca generalnie określonych adresatów), zostaje przetworzona w normę konkretną, dotyczącą jednej, z reguły niepowtarzalnej, sytuacji faktycznej, i w normę jednocześnie indywidualną, skierowaną jeśli nawet nie do jednostki, to do grupy osób, która może być indywidualnie wskazana, przy czym podmiot ten znajduje się poza administracją publiczną. Wyjątkowo ta forma działania może nie spełniać niektórych wymienionych tu cech. Istnieją bowiem akty administracyjne procesowe (konkretyzujące tylko normy procesowe) albo akty generalne, skierowane do grupy podmiotów nieokreślonych indywidualnie. W literaturze jest też czasem mowa o aktach administracyjnych wewnętrznych, kierowanych do podmiotów umiejscowionych wewnątrz organizacji administracji publicznej. W tych jednak wyjątkowych sytuacjach możemy mówić tylko o aktach administracyjnych *sensu largo*. Dla utrzymania porządku terminologicznego powinniśmy jednak za akt administracyjny uznawać tylko akt konkretny i indywidualny, a jeśli używamy tego określenia w jakimś szerszym zakresie, to dodawać do niego zawsze odpowiedni przymiotnik, np. akt „generalny”¹⁹. Gdy dodamy do tego dalsze dwie cechy, oznaczające, że jest to zawsze akt zewnętrzny i zawsze jednostronny, w tym sensie, że wpływ na jego treść ma tylko organ administracyjny, a nie adresat (por. niżej), to uzyskujemy ścisłą definicję czteroprzmiotnikową.

¹⁸ Por. K.M. Ziemiński (1), a także K.M. Ziemiński (2), s. 151–218, J. Zimmermann (10), s. 388–444.

¹⁹ Jak to czyni np. W. Chrościelewski (1).

3. Zastosowanie prawa za pomocą aktu administracyjnego jest czynnością prawną wywołującą skutki prawne przede wszystkim w dziedzinie prawa administracyjnego, choć niektóre akty powodują skutki prawne także w innych dziedzinach prawa, np. w prawie cywilnym (wywłaszczenie). Skutki te polegają na określeniu uprawnień lub obowiązków adresata aktu i mają moc wiążącą symetryczną do mocy obowiązującej normy, którą akt konkretyzuje. Można powiedzieć, że swoją moc prawną akt czerpie z normy będącej jego podstawą, czyli tej, którą on konkretyzuje, stając się tym samym indywidualną normą porządku prawnego. Skutki te nie mogą być uzależnione od unormowań ani stosunków cywilnoprawnych, natomiast relacja odwrotna jest nie tylko dopuszczalna, lecz i częsta.

4. Skoro akt administracyjny posiada moc, o jakiej była mowa, i jest wykładnikiem władzy państwowej, to jego autorem może być tylko organ administracyjny lub organ administrujący wyposażony w odpowiednią kompetencję szczegółową. Wydając ten akt, organ administracyjny wyraża wolę państwa, toteż można powiedzieć, że formuluje on oświadczenie woli w imieniu podmiotu, który reprezentuje. Urzędnik administracyjny podpisuje taki akt, ale nie wyraża tym samym własnej woli. Jego podpis jest jednak konieczny, gdyż bez niego akt administracyjny nie mógłby być zaliczony do oświadczeń woli.

5. Organ wydający akt administracyjny, działając w imieniu państwa, jest upoważniony do skorzystania tym samym z części władztwa państwowego, toteż jego akt jest czynnością władczą i jednostronną. Za jego pomocą organ administrujący sam decyduje o prawach i obowiązkach, wydobywając je ze stosowanej normy prawnej przez jej połączenie z danym stanem faktycznym. Adresat aktu nie bierze udziału w formułowaniu jego treści i ma na tę treść jedynie pośredni wpływ. Może on tylko uczestniczyć w postępowaniu przygotowującym dany akt administracyjny. Jednakże akt administracyjny jest dwustronnie wiążący, gdyż uprawnienia i obowiązki, które z niego wynikają, dotyczą zarówno organu administrującego, jak i adresata.

6. Współczesne prawo administracyjne rozwija tzw. dwustronne formy działania administracji publicznej, mające często charakter koncyliacyjny lub mediacyjny. Ich celem jest, na ile to możliwe, odejście od form władczych i wyposażenie jednostki (obywatela) w szersze możliwości udziału w kształtowaniu ► stosunku administracyjno-prawnego, który pozostaje jednak zawsze stosunkiem nierównorzędnym. Wychodzi się tu z założenia, że skoro prawo administracyjne ma służyć obywatelowi, to powinno wybierać takie formy działania administracji, które są dla niego najbardziej przychylne i jak najbardziej wyrównują nierówny status, w jakim pozostaje on wobec administracji publicznej. Czasem przy tej okazji uznaje się, że formy te powinny stopniowo wypierać akt administracyjny jako anachroniczną formę działania. Sądzę jednak, że formy dwustronne i koncyliacyjne mogą istnieć obok aktu administracyjnego i z nim nie konkurować, tylko być wobec niego komplementarne. Warto tu zaprezentować kilka zdań wyrażonych przez uczonego, którego poglądy na prawo administracyjne

nie są anachroniczne, ale odwrotnie: bardzo świeże i twórcze, który jednak silnie podtrzymuje tezę o wartości aktu administracyjnego w świecie administrowania. Chodzi o E. Schmidta-Aßmanna. Zauważył on, że „żadna gałąź administracji nie może się obejść bez jego [aktu administracyjnego – uwaga J.Z.] stabilizującego skutku [...]”. „Akt administracyjny jako instytucja dogmatycznie dokładnie uformowana wyróżnia się poprzez swe szczególnie jasno przyporządkowane skutki systemowe. [...] Lecz istotą tej instytucji są w szczególności nie te skutki, lecz leżący u ich podstawy specyficzny **podział odpowiedzialności** [podkr. autora] [...] jest on wyrazem odpowiedzialnej woli kształtowania [odpowiedzialności – uwaga J.Z.] po stronie administracji oraz oczekiwania ukształtowania odciążonego od odpowiedzialności po stronie adresatów i osób trzecich”. Dalej autor wywodzi, że jednostronność regulacji nie jest wyrazem despotycznego stylu administracji. Zapobiegają temu zastrzeżenia ustawowe. Wprawdzie, jak twierdzi, akt administracyjny jest obciążony szczególną nieelastycznością, to jednak pozór, gdyż posiada on znaczące rezerwy elastyczności, których użycie jest kontrolowane²⁰. Zaprezentowane tu w wielkim skrócie poglądy wybitnego uczonego dostarczają nowych elementów dla charakterystyki aktu administracyjnego, ale przede wszystkim przekonują, że akt administracyjny odgrywa kilka odrębnych ról w funkcjonowaniu prawa administracyjnego, które są rzadziej dostrzegane. Jeżeli więc forma aktu administracyjnego jest prawidłowo wykorzystywana przez ustawodawcę i przez organy stosujące prawo, a nie jest nadużywana celem „gnębienia” jednostki (obywatela), to pełni ona pożyteczną funkcję.

7. Z praktycznego punktu widzenia trzeba tu jeszcze zaznaczyć, że akt administracyjny nie jest kategorią jednolitą. Autorzy piszący na te tematy, a czasem i ustawodawca, prześcigają się w mnożeniu podziałów tych aktów i w wynajdywaniu różnych kryteriów ich klasyfikacji. Jest to często „sztuka dla sztuki”, z tym jednak wyjątkiem, że niektóre z tych podziałów mają nie tylko duży walor porządkujący, lecz z ich pomocą mogą być lepiej rozumiane lub stosowane inne instytucje prawa administracyjnego. Tak jest np. z podziałem na akty ostateczne i nieostateczne, który układa cały system dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Tak jest również z podziałem na tzw. akty swobodne i akty związane, oznaczającym stopień ► dyskrecjonalności, jaki występuje przy tworzeniu danego aktu.

Akt konstytucyjny i akt deklaracyjny

Gdy w osobnym haśle omawiałem ► akty administracyjne jako najistotniejszą formę działania administracji publicznej, zwróciłem uwagę, że doktryna i orzecznictwo dzielą te akty na wiele różnych kategorii, posługując się wieloma, często niepotrzebnymi kryteriami. Za najważniejszy jednak uważany jest podział na akty konstytucyjne i akty deklaracyjne, nawiązujący do przesłanek prawnych. Twierdzi się, że podział ten

²⁰ E. Schmidt-Aßmann, s. 426–428.

jest oparty na kryterium „zdeteminowania aktu administracyjnego przez podstawę prawną”²¹ lub na kryterium „sposobu kształtowania stosunków prawnych”²². Wbrew pozorom nie ma rozbieżności między tymi określeniami, gdyż sposób kształtowania stosunków prawnych przez akty konstytucyjne i deklaracyjne jest dlatego właśnie różny, że są one inaczej zdeteminowane przez podstawę prawną. Akty konstytucyjne to te, które mają twórczy charakter, czyli tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, a skutek powstaje tu właśnie z mocy danego aktu, a nie z mocy ustawy. Norma ustawowa determinuje te akty w taki sposób, że ustala tylko możliwość własnej konkretyzacji i wyznaczenia jej własnych skutków w drodze aktu administracyjnego. Akty konstytucyjne obowiązują zatem *ex nunc* (od teraz), czyli od momentu ich wydania (doręczenia) w ostatecznej formie. Typowym przykładem aktu konstytucyjnego jest pozwolenie na budowę.

Stosunek aktów deklaracyjnych do ustawy jest inny. Ich zadaniem jest potwierdzenie skutków prawnych, które wynikają wprost z tej ustawy. Norma prawna determinuje te skutki w sposób całkowity. Twierdzi się więc, że akty te tylko podciągają dane stany faktyczne pod normy prawne w sposób wiążący oraz „deklarują i ustalają w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z ustawy takie a takie prawa i obowiązki”²³. Skutek prawny nie wynika więc z samego aktu deklaracyjnego, zatem akt taki obowiązuje *ex tunc* (od wtedy, wstecz), czyli od momentu, w którym zaczęła obowiązywać dana norma ustawowa. Od tego czasu do chwili wydania aktu deklaracyjnego skutki prawne już istnieją, choć są one w pewien sposób „zamrożone” (zawieszone) i nie mogą odgrywać pełnej roli w obrocie prawnym. Typowym przykładem aktu deklaracyjnego jest przyznanie świadczeń emerytalnych, a także stwierdzenie nieważności innego aktu²⁴.

Od aktów deklaracyjnych należy odróżnić zaświadczenia (poświadczenia), które należą do faktycznych form działania administracji. W praktyce rozgraniczenie tych dwóch form działania nie jest łatwe, a bywa często konieczne i bardzo doniosłe w skutkach, gdyż może od niego zależeć prawo adresata do zaskarżenia danego działania administracji. Zarówno akt deklaracyjny, jak i zaświadczenie mają za zadanie potwierdzenie jakiegoś stanu prawnego. Różnicę między nimi można jednak uchwycić w ten sposób, że akt deklaracyjny uruchamia możliwość korzystania z nabytego wcześniej prawa, zawieszoną do momentu jego wydania i istniejącą tylko w znaczeniu potencjalnym, a zaświadczenie nie wywołuje takiego skutku. W odniesieniu do zaświadczenia prawo, o którym ono mówi, mogło być i najpewniej było już wykonywane, a samo zaświadczenie w żaden sposób nie wpływa na to wykonywanie.

²¹ M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, s. 330.

²² A. Błaś [w:] *Prawo administracyjne* (1), s. 324.

²³ M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, s. 330.

²⁴ W tej ostatniej kwestii istnieją jednak poglądy odmienne. Por. T. Kielkowski (1), s. 151.

Podział na akty konstytutywne i deklaratoryjne, pomimo powszechności jego powoływania i nadawania mu w literaturze zasadniczej rangi, nie jest całkowicie ostry i przez to nie jest specjalnie przydatny. Każdy akt konstytutywny zawiera w sobie bowiem elementy deklaratoryjności. Potwierdza on dosłownie albo w sposób dorozumiany, że zaszły prawne i faktyczne przesłanki jego wydania. Jednocześnie trzeba zauważyć, że każdy akt deklaratoryjny zawiera pewien element konstytutywności, dlatego że dopiero z chwilą wydania takiego aktu jego adresat może się skutecznie powoływać na swoje prawo i prawo to może być wykonywane. Akt taki stwierdza konstytutywnie, że zaszły wszystkie przesłanki warunkujące nabycie jakiegoś prawa. Tak samo akt deklaratoryjny, jeśli jego wydanie jest prawnie konieczne, potwierdza istnienie określonych obowiązków i obciążają one zobowiązanego dopiero od momentu jego wydania.

W rezultacie okazuje się, że różnica między aktami konstytutywnymi i deklaratoryjnymi dotyczy w istocie tylko czasu, od którego można odnotowywać ich skuteczność prawną. Podział ten ma jednak tę wartość, że za jego pomocą można klasyfikować nie tyle akty, ile normy administracyjnego prawa materialnego, które mają być zastosowane przez wydanie aktu administracyjnego. Można na tej podstawie mówić odpowiednio o dwóch rodzajach takich norm, wyróżnionych ze względu na dwa sposoby regulowania w nich praw i obowiązków. Pierwszy rodzaj norm ustala te elementy bardziej ramowo, przerzucając ciężar konkretyzacji na organ administracyjny, który bada je na bieżąco i ustala w dacie wydania przez siebie aktu konstytutywnego. Drugi rodzaj norm tak dokładnie ustala elementy stanu faktycznego, że konfrontacja takiej normy ze stanem indywidualnym wymaga do jej uruchomienia tylko potwierdzenia tego stanu rzeczy (aktu deklaratoryjnego).

Akt nieistniejący (pozorny)²⁵

Są przynajmniej dwie okoliczności, które wpływają na znaczenie tego dość zagadkowego hasła i czynią je szczególnie interesującym. Pierwszą z nich jest jego geneza, która ma w istocie charakter anegdotyczny, choć anegdota ta jest oparta na faktach. Otóż pochodzi ona z historii słynnego „kapitana z Köpenick”, którym był szewc Friedrich Wilhelm Voigt. Za drobne przestępstwa sporą część życia spędził on w więzieniu. Po wyjściu na wolność nie powiodły się jego próby osiedlenia i podjęcia pracy m.in. w miasteczku Köpenick (obecnie dzielnica Berlina). Zakupił więc mundur kapitana armii pruskiej, objął dowództwo nad jej oddziałem i 16.10.1906 r. wkroczył do ratusza w Köpenick. Przejął tam insygnia władzy i kompetencje burmistrza, a także kasę miasta, i zaczął mieszkańcom wydawać akty administracyjne. Został ujęty dopiero po pewnym czasie. Po odbyciu kolejnej kary znacznie się wzbogacił, ze względu na

²⁵ Por. B. Adamiak (1), s. 46–65 oraz M. Kamiński (1), s. 144 i n.

zdobytą popularność. Ta emocjonująca historia stała się tematem kilku sztuk teatralnych, filmów, a nawet opery. W dzielnicy Köpenick jest organizowane coroczne święto na jej pamiątkę.

Kapitan z Köpenick, uzurpując sobie prawo do wydawania decyzji administracyjnych, zachowywał wszelkie pozory autentycznych działań prawnych. Posługiwał się pieczęcią miasta, a urzędując w gabinecie burmistrza, dysponował wszystkimi atrybutami władzy miejskiej. Jego „decyzje” nie miały oczywiście żadnej mocy prawnej, ale jednak zapadały i fizycznie istniały jako arkusze papieru, na których napisano czyjeś uprawnienia lub obowiązki. Oznaczały one sytuację, w której stawały się aktami „nieistniejącymi”, „pozornymi” lub „nieaktami”, jak się je określa we współczesnej literaturze prawa administracyjnego.

Przechodząc do pokazania znaczenia prawnego takich zachowań, oczywiście zwykle mniej spektakularnych i skrajnych, można zapytać, co ma być przedmiotem analizy. Czy można dyskutować nad czymś, czego nie ma? Czy można mówić o jakichkolwiek skutkach tego, czego nie ma? Żeby jednak usprawiedliwić dalsze uwagi, najlepiej jest wybrać określenie „akt pozorny” zamiast „akt nieistniejący”. Przy takiej formule można powiedzieć, że mówimy o czymś, co zaistniało materialnie, lecz nie w znaczeniu prawnym, i wywołało jakieś skutki tylko pozornie. I tutaj pojawia się druga, tym razem już w pełni prawnicza, okoliczność, jaka dotyczy tych działań. Otóż klasyczna teoria wad ► aktu administracyjnego kończy się na wadach powodujących ► nieważność aktu, które – zależnie od przyjętej koncepcji nieważności – powodują, że nieważność ta istnieje z mocy prawa. Wtedy akt z mocy tego prawa jest eliminowany z obrotu prawnego albo też nieważność ta powinna być stwierdzona z takim samym skutkiem materialnym przez organ administracyjny. W obu tych sytuacjach akt wadliwy jednak zaistniał w sferze prawa i stąd jest potrzebna jego eliminacja.

Sytuacje, w których dana czynność organu administracyjnego jest tylko pozorem i w ogóle nie można przypisać jej znamion aktu administracyjnego, pozostają poza tą kategorią. Inaczej mówiąc: wady takiej czynności są za wielkie, żeby można je było w jakikolwiek sposób zaakceptować w znaczeniu prawnym. Ta kategoria, uznawana w doktrynie, a powstała w praktycznej działalności administracji publicznej, nie musi przy tym zawsze oznaczać, że organ administracyjny spowodował powstałą wadliwość. Może się okazać, że student odbywający praktykę w urzędzie przygotowywał jako ćwiczenie teksty decyzji administracyjnych. Jeśli był to student odpowiednio przygotowany, mógł napisać decyzję wzorową pod każdym względem, także właściwą merytorycznie. Skoro jednak nie był on organem administracyjnym ani jego piastunem, wynik jego wysiłku jest tylko pozorem decyzji administracyjnej. Częściej jednak swom „winą” leży po stronie organu. Ma on bowiem obowiązek zawrzeć w swojej decyzji elementy konstytutywne, bez których decyzja taka nie może powstać. Orzecznictwo sądowe wskazuje, że nie ma decyzji, jeśli nie wiadomo, jaki organ jest jej autorem,

jeśli nie ma ona adresata, nie zawiera rozstrzygnięcia sprawy, jaką ma załatwiać, albo nie jest podpisana. Takie pismo jest już nie tylko pozorne – to akt nieistniejący (*actus nullus*).

Wyodrębnianie aktów pozornych powoduje jednak czasem duże kłopoty praktyczne, gdyż nie jest możliwe podanie katalogu kryteriów, według których można by je odróżniać od aktów nieważnych. Życie administracyjne dostarcza przykładów pism, dokumentów, czynności, wobec których zadecydowanie o ich statusie jest bardzo trudne i każdy indywidualny przypadek wymaga oddzielnej analizy. Mimo że omówione tu sytuacje są rzadkie, analiza taka jest bardzo istotna. Jeżeli bowiem ustalimy, że dane pismo jest aktem pozornym, nie możemy wobec niego dopuścić jakiegokolwiek środka prawnego: odwołania lub skargi do sądu administracyjnego. Jeśli natomiast uznamy, że pismo to jest decyzją administracyjną, drogi te są otwarte.

Powyższa analiza dotyczyła kategorii aktów pozornych, które mogą się pojawić w toku postępowania jurysdykcyjnego, gdyż pojęcie to od początku było związane z decyzjami administracyjnymi. Jest natomiast kwestią otwartą pytanie, czy można tej nazwy używać także w stosunku do tych działań administracji publicznej, które nie polegają na wydawaniu aktów administracyjnych (decyzji). Rodzi się np. pytanie – niestety aktualne – czy rozporządzenie ministra wydane bez upoważnienia ustawowego, czyli z oczywistym naruszeniem Konstytucji, jest aktem, czy też właśnie aktem pozornym, czyli działaniem z definicji niewywołującym skutków prawnych. Minister uzurpuje tu sobie kompetencje do jego wydania, czyli działa podobnie jak autor aktu pozornego. Czy więc rozporządzenie takie w ogóle istnieje w obrocie prawnym? Czy w ogóle jest ono „rozporządzeniem”? Wobec tych działań nie można zastosować żadnej ustawowej kategorii nieważności, gdyż prawo nie wprowadza takich możliwości. Podważenie takiego rozporządzenia należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał jednak zbada je według kryterium zgodności z Konstytucją i z pewnością nie rozważy możliwości potraktowania go jako aktu pozornego. Dlatego na postawione wyżej pytanie musimy odpowiedzieć pozytywnie: nawet rozporządzenie mające znamiona aktu pozornego należy do systemu prawa i wywiera swoje skutki aż do momentu jego uchylenia przez Trybunał.

Aktualność²⁶

Według słownika wyrazów obcych przymiotnik „aktualny” to m.in. „bieżący” lub „obecnie ważny”. Aktualność zatem jest cechą jakiegoś stanu rzeczy obserwowanego „tu i teraz” albo cechą czyjejś czynności realizowanej właśnie „tu i teraz”. Rozważając znaczenie tych słów dla prawa administracyjnego, zauważamy, że mają one szczególne znaczenie dla działań organów administracji publicznej, w odróżnieniu od

²⁶ Por. M. Krawczyk (1).

działań podejmowanych przez sądy. Tłumacząc tę różnicę, można powiedzieć, że jednym z głównych celów funkcjonowania i działania organów administracyjnych jest bieżące obserwowanie życia społecznego i bieżące reagowanie na pojawiające się tu sytuacje. Administracja nie może odwlekać swoich reakcji ani nie może opóźniać realizacji swoich kompetencji, do jakich została powołana. W zakresie stanowienia prawa administracyjnego oznacza to, że projekty ustaw administracyjnych, a tym bardziej rozporządzeń, nie powinny być przechowywane „na później”. Jednocześnie jednak nie powinny być one uchwalane momentalnie, bez analizy i zastanowienia, gdyż wtedy ta ich „aktualność” może się okazać zbyt dosłowna. W zakresie stosowania prawa administracyjnego ustawodawstwo przewiduje natomiast ściśle terminy, w jakich organ administracyjny powinien podjąć swoją aktywność. Funkcjonowanie sądownictwa nie wymaga takich rygorów. Wprawdzie i tu oczywista jest potrzeba szybkości oraz sprawności postępowania, jednak sądy nie są związane jakimikolwiek terminami załatwiania spraw. Na tej podstawie doktryna prawa administracyjnego sformułowała zasadę aktualności, której nie znajdziemy w dziedzinach sądowych. Zasada ta nie została wprawdzie wyrażona normatywnie, ale jest honorowana na podstawie wspomnianych terminów ustawowych, a także na podstawie cech samego prawa administracyjnego, w którym każdy zbieg faktu z normą prawną nakazującą zastosowanie jej właśnie do danego stanu faktycznego powoduje obowiązek reakcji, i to reakcji na podstawie normy bezwzględnie obowiązującej. Zasada ta oznacza więc, że organ administracji publicznej, wydając swoje rozstrzygnięcie (zwłaszcza decyzję administracyjną), ma obowiązek je wydać według stanu faktycznego i według stanu prawnego obowiązującego w momencie rozstrzygania. Powinien on więc przez cały czas postępowania weryfikować i konfrontować ze sobą oba te stany i rejestrować wszelkie ich zmiany, jakie się pojawiają w czasie postępowania. Oznacza to jednocześnie, że stan istniejący w momencie wszczęcia postępowania administracyjnego, opisany np. w podaniu strony, nie musi być miarodajny przy podejmowaniu decyzji, nawet gdy został potwierdzony w postępowaniu dowodowym. Efekty postępowania dowodowego też powinny być zweryfikowane w momencie rozstrzygania, a w razie ich nieaktualności dowody powinny zostać powtórzone tak, żeby się odnosiły do bieżącego stanu rzeczy. Tym samym częsta praktyka „zamykania” postępowania dowodowego w osobnym odcinku, w samym toku całego postępowania, i niebrania pod uwagę zaszłości powstałych po tym „zamknięciu” jest wadliwa. To wszystko dotyczy w tej samej mierze postępowania administracyjnego w obu instancjach, gdyż także organ drugiej instancji badający tę samą sprawę administracyjną od początku również powinien ją rozstrzygnąć według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie jego decyzji, czyli decyzji odwoławczej. Jeżeli się okaże, że stany te znacznie się różnią od tych, jakie przyjęto za miarodajne w instancji pierwszej, należy nie wydawać decyzji merytorycznej, ale uchylić decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia. Jest to konieczne dlatego, żeby strona z powodu wszystkich tych zmian nie utraciła prawa do odwołania.