

Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości

Tomasz Bąkowski



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Prawo jest na naszej stronie!

www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości

Tomasz Bąkowski



Oficyna

a Wolters Kluwer business

monografie

Stan prawny na 20 sierpnia 2007 r.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Recenzent:

Dr hab. Zbigniew Cieślak,
prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Redakcja:

Danuta Danis, Justyna Szumiel

Wydawca:

Anna Berska

Skład, łamanie:

JustLuk, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007

ISBN 978-83-7526-503-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Druk i oprawa: Drukarnia Skleniarz, ul. J. Lea 118, 30-133 Kraków

Pamięci mojego Ojca i Małgosi Mamy

Spis treści

Wykaz skrótów	11
----------------------------	----

Wprowadzenie	13
---------------------------	----

Rozdział I

Podstawowe ustalenia terminologiczne i metodologiczne pracy	17
--	----

1. Uwagi wstępne.....	17
2. Ustalenie znaczenia pojęć: „prawo administracyjne” oraz „administracyjnoprawna sytuacja jednostki”	18
2.1. Ustalenie pojęcia „prawo administracyjne”	18
2.2. Ustalenie pojęcia „administracyjnoprawna sytuacja jednostki”	23
3. Przedmiot i cele rozważań	25
4. Metody badawcze	27
5. Merytoryczna struktura pracy	29

Rozdział II

Od filozoficznej idei pomocniczości do zasady pomocniczości

w obszarze prawa	31
-------------------------------	----

1. Geneza i rozwój idei pomocniczości.....	31
1.1. Filozoficzne podstawy idei pomocniczości.....	31
1.2. Renesans idei pomocniczości	38
2. Treść idei pomocniczości	46
3. Pomocniczość w obszarze prawa.....	57
3.1. Uwagi ogólne	57
3.2. W kwestii zamieszczania zasady pomocniczości w preambule Konstytucji	60

3.3. Określenie pomocniczości jako zasady prawa według typowych kryteriów przyjętych w doktrynie	66
4. Zasada pomocniczości jako zasada konstytucyjna	72
5. Delimitacja sfer funkcjonowania jednostki z uwagi na administracyjnoprawną regulację uwzględniającą zasadę pomocniczości – założenia teoretyczne	78

Rozdział III

Regulacja i deregulacja administracyjnoprawnej sytuacji

jednostki w świetle zasady pomocniczości	83
1. Uwagi wstępne	83
2. Normatywne kształtowanie administracyjnoprawnej sytuacji jednostki przy uwzględnieniu zasady pomocniczości	84
3. Deregulacja administracyjnoprawnej sytuacji jednostki ze względu na zasadę pomocniczości	102
3.1. Uwagi ogólne	102
3.2. Problemy deregulacji w obszarze administracyjnego prawa materialnego	104
3.3. Zgodność z zasadą pomocniczości jako kryterium kontroli administracyjnego prawa materialnego	125
4. Zagadnienie regulacji administracyjnoprawnej sytuacji jednostki w obszarze pozostającym poza wpływem zasady pomocniczości	129
5. Podsumowanie	138

Rozdział IV

Stosowanie norm określających administracyjnoprawną sytuację jednostki w świetle zasady pomocniczości

1. Uwagi wstępne.....	141
2. Uruchomienie procesu stosowania norm administracyjnego prawa materialnego.....	145
3. Zagadnienie wykładni w procesie stosowania norm administracyjnego prawa materialnego.....	153
4. Wybór skutków stosowania norm prawa administracyjnego w sytuacji uznania administracyjnego.....	158
5. Ustalenie rezultatów stosowania norm prawa administracyjnego w drodze ugody.....	164
6. Podsumowanie.....	170

Rozdział V**Organizacja i funkcjonowanie podmiotów****administracji publicznej według zasady pomocniczości****a administracyjnoprawna sytuacja jednostki 173****1. Uwagi wstępne..... 173****2. Decentralizacja administracji publicznej a zasada
pomocniczości..... 176****3. Prywatyzacja realizacji zadań publicznych a zasada
pomocniczości..... 183****4. Dekoncentracja realizacji zadań publicznych a zasada
pomocniczości..... 196****5. Podsumowanie..... 201****Zakończenie..... 205****Wykaz źródeł prawa 211****Wykaz orzecnictwa 223****Wykaz literatury 225**

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- k.c.** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- u.s.o.** – ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- u.g.n.** – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)

Organy orzekające

- ETS** – Europejski Trybunał Sprawiedliwości
- NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- SM** – Sprawy Międzynarodowe
- SN** – Sąd Najwyższy
- TK** – Trybunał Konstytucyjny
- WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Czasopisma

- Biul. Skarb.** – Biuletyn Skarbowy Ministerstwa Finansów
- FK** – Finanse Komunalne
- FKE** – Finanse Komunalne Ekstra

GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
PiP	– Państwo i Prawo
PL	– Przegląd Legislacyjny
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPE	– Przegląd Prawa Europejskiego
PPEgz.	– Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczposp.	– Rzeczpospolita
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
St. Eur.	– Studia Europejskie
St. Pr.-Ek.	– Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNUW	– Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

Orzecznictwo

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
LEX	– System Informacji Prawnej „Lex OMEGA”
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria B (od 2002 r.)

Publikatory

Dz. U.	– Dziennik Ustaw
M. P.	– Monitor Polski

Wprowadzenie

Rozbitek na morzu nadający w eterze bądź wysyłający sygnały świetlne SOS; czekający z ufnością na ratunek alpinista uwięziony w szczelinach górskich skał; szukający materialnego wsparcia pogorzelec – człowiek pozostający w potrzebie zwraca się do innych o pomoc. Zwraca się o pomoc z głęboko zakodowanym w świadomości przekonaniem, iż takiej pomocy należy szukać i oczekiwać od innych osób oraz instytucji, i że taka pomoc przychodzi od osób trzecich, bliższych, dalszych, zorganizowanych w sformalizowaną strukturę lub organizujących się spontanicznie, motywowanych potrzebą chwili. Ten naturalny, wręcz instynktowny odruch – zwrot w kierunku innych ludzi tworzących społeczności, lub w kierunku zorganizowanych przez nie instytucji – dowodzi głęboko zakorzonego w naturze człowieka, w jego świadomości, przekonania o tym, że w chwilach krytycznych, w okolicznościach przerastających możliwości jednostki można liczyć na wsparcie otoczenia.

W tych samych głębokich pokładach ludzkiego jestestwa występują przemożne potrzeby prywatności, samodzielnego kierowania swoim życiem, postępowaniem, potrzeby wolności i niezależności. Nie są i nie mogą być one w pełni zaspokojone, albowiem ceną życia jednostki w każdym społeczeństwie, nawet i tym, które funkcjonuje według skrajnie liberalnych idei, jest ograniczanie (rezygnacja) swobody zachowania, wolnego wyboru, prywatności. Ograniczenia tego dokonuje się na rzecz innych jednostek (ujmując je indywidualnie) lub/i na rzecz społeczności – dobra wspólnego. W zamian za to jednostka winna otrzymać gwarancje respektowania jej praw i wolności przez analogiczne ograniczenia obejmujące pozostałych członków wspólnoty.

Wzajemne uwarunkowania zachodzące pomiędzy zaspokojeniem potrzeby prywatności, niezależności i swobody postępowania jednostki

a ograniczającą ją koniecznością ochrony i poszanowania dobra wspólnego trafnie ilustruje myśl wypowiedziana ponad 150 lat temu przez A. Tocqueville'a: „We wszystkim więc, co się tyczy wzajemnych stosunków obywateli, człowiek jest bez reszty uzależniony, we wszystkim zaś, co dotyczy tylko jego własnego życia, pozostaje panem: jest wolny i za swoje czyny odpowiada przed Bogiem. Stąd bierze się maksyma głosząca, że człowiek jest najlepszym sędzią swoich prywatnych spraw i że społeczeństwo nie ma prawa wtrącać się do jego postępowania, chyba że musi bronić dobra ogółu przed zakusami jednostki lub potrzebuje współdziałania”¹.

Wspomniane wyżej potrzeby jednostki i granice, w jakich są one zaspokojone, można ująć w reguły składające się na podstawę konstrukcji ładu społecznego w społeczeństwach wolnych, szanujących podmiotowość jednostek. Swoboda postępowania w granicach nienaruszalności wolności innych oraz prawo do pomocy w sytuacjach, w których zaspokojenie egzystencjalnej potrzeby jednostki przez nią samą nie jest obiektywnie możliwe (z uwagi na ograniczony potencjał jednostki lub nadzwyczajne okoliczności), gwarancja bezpieczeństwa i ochrony praw i wolności jednostki w stopniu, w jakim jednostka sama sobie nie jest w stanie zapewnić, to kwintesencja zasady zwanej zasadą pomocniczości.

Zasada pomocniczości może mieć swoje zastosowanie i może przynieść oczekiwany efekt zwłaszcza w sferze publicznej, w której dochodzi do relacji podmiotów obrotu publicznoprawnego, którego uczestnikami są zarówno jednostki i ich organizacje, jak i podmioty występujące w imieniu państwa, organizacji ponadpaństwowych oraz innych związków publicznoprawnych. Spojrzenie przez pryzmat zasady pomocniczości na porządek prawa w danym miejscu i czasie, daje możliwość udzielenia odpowiedzi na pytanie o prawną kondycję jednostki w państwie.

Praca ta jest poświęcona wpływowi zasady pomocniczości na jedną ze sfer składających się na prawny status jednostki w państwie, a mianowicie na jej administracyjnoprawną sytuację, to jest na sytuację wywołaną – jak przyjęto w dalszej części rozprawy – prawem materialnym. Teoretyczne konstrukcje wspólnie z regulacjami prawnymi, widziane z perspektywy treści zasady pomocniczości, dają możliwość zweryfikowania i oceny stopnia ich zbieżności z tą zasadą. Pokazują też, w jakim stopniu obowiązujące regulacje prawne służą realizacji zasady pomocniczości, zasady, która ma formalne umocowanie do tego, aby stać się rzeczywistą podstawą polskiego porządku ustrojowego.

¹ A. Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tłum. M. Król, Warszawa 1976, cz. 1, t. 1, s. 74.

Niniejsze opracowanie jedynie w niewielkim zakresie można by uznać za kontynuację rozważań nad prawną problematyką zasady pomocniczości, szeroko analizowaną w literaturze prawniczej i nie tylko. Należy jednak zaznaczyć, że problematyka zasady pomocniczości jest przedmiotem prac badawczych zazwyczaj w płaszczyznach ponadpaństwowej, prawnokonstytucyjnej, czy też w płaszczyźnie prawa administracyjnego ustrojowego². Niezwykle rzadko natomiast są poruszane zagadnienia wpływu zasady pomocniczości na jednostkę w płaszczyźnie administracyjnego prawa materialnego, pomimo że normy prawne wywodzące się z tej gałęzi działu prawa stają się kanwą dla ustalenia relacji jednostki wobec państwa i innych zinstytucjonalizowanych podmiotów publicznych oraz wzajemnych relacji pomiędzy jednostką a tymi podmiotami, a więc zagadnienia, które właśnie legło u podstaw wykształcenia się zasady pomocniczości. W literaturze zagranicznej spotyka się co prawda opracowania na temat zasady pomocniczości determinującej relacje pomiędzy jednostką a wspólnotami samorządowymi, czy też pomiędzy jednostką a państwem. Jednak zazwyczaj rozważania te są prowadzone w płaszczyznach filozoficznej, socjologicznej, czy też politologicznej. Prawne, w tym administracyjnoprawne, aspekty tych relacji stanowią jedynie ilustrację realizacji zasady pomocniczości i to z reguły w zakresie tak zwanego prawa socjalnego³.

W płaszczyźnie prawa, z nieznanых bliżej przyczyn, niemal powszechnie przyjął się stereotyp zasady pomocniczości jako zasady ustrojowej, to jest odnoszącej się głównie do organizacji i funkcjonowania podmiotów składających się na aparat państwa oraz innych podmiotów partycypujących w realizacji zadań publicznych, a w tym zakresie przede wszystkim do rozdziału kompetencji pomiędzy różne szczeble organizacji tych podmiotów. Nie ulega wątpliwości, że zasada pomocniczości może mieć i ma swoje zastosowania w tej dziedzinie. Błędem byłoby jednak uznanie, że ogranicza się ona wyłącznie do tak rozumianej sfery ustrojowoprawnej.

² Publikacje na temat zasady pomocniczości jako zasady kształtującej organizację i funkcjonowanie władzy w państwie oraz jako jednej z naczelných zasad prawa Unii Europejskiej zostaną powołane w dalszej części pracy, zwłaszcza w rozdziałach drugim i trzecim.

³ Zob. np. J. Messner, *Freedom as a principle of social order. An essay in the substance of subsidiarity function*, The Modern Schoolman, vol. XXVIII, No. 2, January 1951; E. Link, *Das Subsidiaritätsprinzip*, Freiburg 1955; O. von Nell-Breuning, *Gerechtigkeit und Freiheit*, München 1985; L. Schneider, *Subsidiäre Gesellschaft-Erfolgreiche Gesellschaft*, Paderborn – München – Wien – Zürich 1990.

Zasadne będzie zatem przyjęcie wstępnie, iż z jednej strony rozważania o odniesieniach zasady pomocniczości do administracyjnoprawnej sytuacji jednostki należy traktować jako swego rodzaju dopełnienie prowadzonych w nauce prawa studiów nad normatywnymi aspektami tej zasady. Z drugiej zaś strony, spojrzenie przez pryzmat pomocniczości na węzłowe problemy administracyjnoprawnej sytuacji jednostki oraz na towarzyszące jej prawne uregulowania i teoretyczne konstrukcje, daje możliwość postrzegania ich w często innym, nowym świetle.

Rozdział I

Podstawowe ustalenia terminologiczne i metodologiczne pracy

1. Uwagi wstępne

Tytuł niniejszej pracy: *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, sygnalizujący tematykę podjętych rozważań, wymaga wstępnych wyjaśnień. Wyjaśnienia te są konieczne zarówno po to, by wskazać znaczenie, w jakim użyto poszczególnych wyrażeń występujących w tytule i – co za tym idzie – w jakim znaczeniu będą używane w dalszej części pracy, jak również dla uzasadnienia takiego a nie innego doboru aparatury pojęciowej. Należy jednak podkreślić, że ustalenie znaczenia użytych w tytule pracy wyrażeń wymaga różnego podejścia. I tak do wyjaśnienia pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej jednostki konieczne jest uprzednie wskazanie znaczenia, w jakim będzie rozumiane pojęcie „prawo administracyjne”. Ma ono bowiem charakter pierwotny względem pojęcia „administracyjnoprawnej sytuacji”, a więc również „administracyjnoprawnej sytuacji jednostki”.

Natomiast wyjaśnienie pojęcia zasady pomocniczości wiąże się z koniecznością uwzględnienia jej historycznych uwarunkowań oraz interdyscyplinarnego charakteru. Złożona, a przy tym różnorodnie odczytywana, treść zasady pomocniczości dodatkowo uzasadnia szczególnie wnikliwą analizę tego pojęcia. Z tego też powodu genezie i treści zasady pomocniczości, a także jej miejscu i roli jaką odgrywa w przestrzeni publicznej zostanie poświęcony kolejny, odrębny rozdział niniejszej pracy.

Analiza administracyjnoprawnej sytuacji jednostki w świetle zasady pomocniczości może być prowadzona w różnych płaszczyznach. Badania

w tym zakresie mogą bowiem koncentrować się wyłącznie w płaszczyźnie teoretycznej, mogą też odnosić się do obowiązującego porządku prawnego. Administracyjnoprawną sytuację jednostki w kontekście zasady pomocniczości można także badać w perspektywie historycznej, prawnoporównawczej i innych. Trzeba przy tym zaznaczyć, że płaszczyzna rozważań nad problematyką administracyjnoprawnej sytuacji jednostki w świetle zasady pomocniczości determinuje sposób prowadzenia badań. Wpływa na dobór metody lub metod badawczych.

Wskazanie tych metod, podobnie jak ustalenie znaczenia wyrażen użytych w tytule pracy, ma na celu względnie precyzyjne wskazanie kierunków, przedmiotu i zakresu niniejszych rozważań.

2. Ustalenie znaczenia pojęć: „prawo administracyjne” oraz „administracyjnoprawna sytuacja jednostki”

2.1. Ustalenie pojęcia „prawo administracyjne”

Przy określeniu znaczenia, w jakim został użyty termin „sytuacja administracyjnoprawna jednostki”, nieodzowne jest wskazanie, w jakim kontekście jest ujmowane pojęcie „prawa administracyjnego”, które stanowi normatywne podłoże administracyjnoprawnej sytuacji jednostki. Brak jednolitego stanowiska doktryny w tym względzie, jest powszechnie znany. Przyczyn takiego stanu rzeczy należałoby poszukiwać między innymi w tym, że prawo administracyjne w obecnym rozumieniu tego terminu jest stosunkowo nową gałęzią prawa. Genezy powstania nowożytnego prawa administracyjnego i podążającej za nim nauki prawa administracyjnego upatruje się w filozoficznych i politycznych przemianach w Europie końca XVIII stulecia, co w porównaniu z wielowiekową tradycją prawa cywilnego (prywatnego) i karnego może świadczyć o trwającym jeszcze procesie kształtowania się tej dogmatycznej dyscypliny prawa.

Problemy ze zdefiniowaniem prawa administracyjnego ujawniają się zarówno przy próbie określenia jego zasięgu w płaszczyźnie przedmiotu regulacji, przypisywanych mu funkcji, jak i, a może przede wszystkim, przy próbie zdefiniowania prawa administracyjnego jako zespołu wyrażenie jednolitych, wyodrębnionych norm w stopniu pozwalającym uznanie go za odrębną, samodzielną gałąź prawa. Wyrazem tego są różne stano-

wiska prezentowane w doktrynie prawa odnośnie pojęcia prawa administracyjnego.

Ze względu na to, że pojęcie prawa administracyjnego i związana z nim konstrukcja administracyjnoprawnej sytuacji jednostki będą się odnosić do polskiego porządku prawnego, zasadnym wydaje się skoncentrowanie uwagi na głównych nurtach i koncepcjach prawa administracyjnego prezentowanych w polskiej nauce prawa i odnoszących się do polskich uwarunkowań. Należy jednak przy tym zaznaczyć, że źródłem wielu poglądów na pojęcie prawa administracyjnego przedstawianych w literaturze polskiej, są stanowiska prezentowane w szczególności przez przedstawicieli nauki austriackiej, niemieckiej i francuskiej⁴. Wśród licznych prób zdefiniowania prawa administracyjnego swoisty kanon w polskim piśmiennictwie prawniczym stanowią ujęcia J.S. Langroda, S. Kasznicy, M. Jaroszyńskiego, J. Starościaka i W. Dawidowicza.

Nawiązaniem do dorobku doktryny okresu międzywojennego oraz prac z przełomu wieków XIX i XX jest pojęcie prawa administracyjnego przedstawionego przez J.S. Langroda, według którego prawo administracyjne to „dział publicznoprawnego, wewnątrz-państwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych – względnie nadto stanowionych – przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic”⁵. Kontynuację tego ujęcia można dostrzec w poglądach S. Kasznicy, który przyjmuje, że „prawo administracyjne normuje wewnętrzną organizację i postępowanie władz administracyjnych i związków publiczno-prawnych, jak również stosunki pomiędzy państwem i tymi związkami a jednostkami i ich zrzeszeniami”⁶. W obu ujęciach podkreśla się złożoność i niejednorodność norm prawa administracyjnego. Można bowiem wyróżnić wśród nich normy o charakterze wewnętrznym – wiążące wyłącznie podmioty administracji publicznej oraz normy o powszechnej mocy obowiązującej – również kierowane do podmiotów administracji publicznej, ale przede wszystkim do jednostek i ich organizacji.

⁴ Obszerny przegląd w zakresie określenia pojęcia prawa administracyjnego prezentuje między innymi Z. Duniewska w pracy *Ignorantia iuris w prawie administracyjnym*, Łódź 1998, s. 24–29.

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 255.

⁶ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 20.

Z kolei uznane za klasyczne ujęcie prawa administracyjnego przedstawiane przez M. Jaroszyńskiego skupia się i jest podporządkowane pojęciu administracji w sensie przedmiotowym. Według tego autora prawo administracyjne to gałąź prawa, która obejmuje „ogół norm regulujących stosunki społeczne, wynikające w procesie administracyjnej działalności organów państwowych”⁷. Powyższe podejście do definiowania prawa administracyjnego do dziś uważa się za główny sposób budowania pojęcia tej gałęzi prawa⁸.

Równie istotny wpływ na stanowisko w powojennej doktrynie wywarły poglądy na pojęcie prawa administracyjnego prezentowane przez J. Starościaka. Można tu mówić o dwóch sposobach określania tej dyscypliny. Po pierwsze, J. Starościak określa prawo administracyjne, odwołując się do prawnych form działania i w tym ujęciu uznaje, że „jest to gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich i w swoich formach działania”⁹.

Po drugie, przyjmuje, że „trzon prawa administracyjnego stanowią te przepisy, które mogą stanowić podstawę powstania stosunku administracyjnoprawnego”¹⁰.

Przedstawione koncepcje wywarły znaczny wpływ również na obecne postrzeganie prawa administracyjnego przez doktrynę. Definicje J.S. Langroda, S. Kasznicy, M. Jaroszyńskiego i J. Starościaka są w wielu wypadkach podstawą, czy też punktem wyjścia przy określaniu prawa administracyjnego również we współczesnym piśmiennictwie, w tym zwłaszcza w podręcznikach akademickich¹¹.

Odmienny punkt widzenia w odniesieniu do konstruowania pojęcia prawa administracyjnego przyjął F. Longhamps, uznając za właściwe oddzielne poszukiwania określenia prawa administracyjnego od badań nad określeniem administracji państwowej. Prawo administracyjne bowiem,

⁷ M. Jaroszyński (w:) M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 33.

⁸ J. Boć (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 35.

⁹ J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 17.

¹⁰ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 17.

¹¹ Zob. m.in. Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 21–24; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15–16; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 29–34; J. Boć, *op. cit.*, s. 33–36; J. Lang (w:) red. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 21–23; Z. Duniewska (w:) red. M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 40.

jak słusznie zauważa, jest zespołem norm – zatem w tym wypadku należy doszukiwać się określenia tej gałęzi prawa w znamionach prawnych sposobu działania tych norm, ich stosowania i interpretacji. Administrację zaś należy określać przez pryzmat faktów (w faktycznych znamionach przedmiotu)¹² oraz szerzej – zjawisk organizacyjnych.

Do konsekwentnych zwolenników „prawniczej” metody określenia prawa administracyjnego należy zaliczyć przede wszystkim W. Dawidowicza. Autor ten wskazuje na definicję prawa administracyjnego jako na samoistny (odrębny od pojęcia administracji) problem teoretyczny, „którego rozwiązania trzeba poszukiwać na drodze badania założonego w normach prawnych mechanizmu ich społecznego funkcjonowania”¹³. Zwraca przy tym uwagę na różne porządki prawne składające się na dotychczasowe rozumienie prawa administracyjnego, a mianowicie na „prawo wewnętrzne” – prawo ustroju administracji oraz „prawo zewnętrzne”, które „normuje kształtowanie przez administrację państwową stosunków społecznych”¹⁴. W. Dawidowicz wykazuje, iż te dwa wyżej wymienione zespoły norm tworzą odpowiednio „prawo systemu” (normujące struktury, zakresy działania oraz relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi podmiotami administracji) oraz „prawo układu” (o mocy powszechnie obowiązującej), kierowane w równym stopniu do podmiotów administrujących, jak i administrowanych¹⁵. Podjęcie się określenia prawa administracyjnego „od dołu – w skali normy prawnej, przez skonstruowanie modelu normy tego prawa” prowadzi do uznania, że na prawo administracyjne składają się normy ogólne i abstrakcyjne o charakterze materialnym i powszechnej mocy obowiązującej, funkcjonalnie związane (w sensie kontroli przestrzegania i/lub stosowania tych norm) z organami administracji państwowej (obecnie – administracji publicznej), odnoszące się do podmiotów spoza systemu administracji (niezwiązanych organizacyjnie z podmiotami administracji publicznej)¹⁶.

We współczesnej polskiej literaturze na uwagę zasługuje również interesujące określenie prawa administracyjnego przedstawione przez Z. Cieślaka. Według tego autora „podstawowym kryterium wyróżniającym prawo admi-

¹² Por. F. Longhamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, ZNUW 1958, Prawo III, Seria A, nr 10.

¹³ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 21–22.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 9.

¹⁵ W. Dawidowicz, *Wstęp...*, s. 116.

¹⁶ W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 11–14.

nistracyjne jako integralną gałąź prawa są postawy aksjologiczne prawa administracyjnego (...) oraz związana z tymi wartościami treść norm”¹⁷. Biorąc to pod uwagę, jak również poglądy A. Peretiatkowicza, do których odwołuje się Z. Cieślak, iż prawo sądowe to realizacja prawa samego w sobie, a prawo administracyjne to środek realizacji potrzeb społecznych, prawo administracyjne jawi się jako „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnianych ze względu na dobro wspólne”¹⁸. Wśród norm prawnych składających się na prawo administracyjne w powyższym ujęciu można, zdaniem Z. Cieślaka, wyróżnić normy: regulujące właściwość, materialnoprawne, zadaniowe oraz normy regulujące prawne formy działania¹⁹.

Nie wydaje się, aby wskazane wyżej główne koncepcje określenia prawa administracyjnego rodziły konieczność podjęcia próby przedstawienia (budowy) kolejnego ujęcia. Nie powinny też wymuszać oceny ich trafności, czy też wskazywania pierwszeństwa któregoś z ujęć. Różnorodność podejścia i formułowania definicji prawa administracyjnego – jak słusznie wskazuje J. Zimmermann – nie daje podstaw do kategorycznych ocen typu: które z określeń jest najlepsze, czy też – która z definicji prawa administracyjnego zasługuje na miano uniwersalnej²⁰.

Przedstawione wyżej stanowiska upoważniają natomiast do określenia ponad wszelką wątpliwość, że wspólną częścią porządku prawnego, zwanego tradycyjnie prawem administracyjnym, jest prawo materialne rozumiane jako zespół norm o powszechnej mocy obowiązującej, skierowanych do podmiotów spoza systemu administracji publicznej, a więc do jednostek i ich organizacji oraz do innych podmiotów, które w sytuacji opisanej w normie prawnej nie są organizacyjnie związane z systemem administracji publicznej²¹. Normy te wywierają wobec wymienionych wyżej podmiotów (adresatów normy) określone konsekwencje prawne²². Wiążą one również podmioty administracji publicznej, ale w innym sensie i w inny sposób niż jednostki i ich organizacje²³. Otóż podmioty administracji publicznej są wyposażane przez normy prawa materialnego w kompetencje do stosowania lub kontroli przestrzegania prawa kiero-

¹⁷ Z. Cieślak (w:) red. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 52.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, s. 53.

²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 36.

²¹ W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 14.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

wanego do jednostek i ich organizacji. Można zatem mówić w tym przypadku o funkcjonalnym związaniu podmiotów administracji publicznej normami prawa materialnego²⁴.

Tak wyodrębniona z tradycyjnie definiowanego prawa administracyjnego jednolita kategoria norm prawnych, daje bezspornie sposobność poprawnego prowadzenia badań pod względem metodologicznym²⁵. W niniejszej pracy przyjęto zatem, że zespół norm charakteryzujących się wymienionymi wyżej cechami będzie określany jako administracyjne prawo materialne²⁶. To z kolei upoważnia do określenia sytuacji powodowanych administracyjnym prawem materialnym, mianem sytuacji administracyjnoprawnych.

2.2. Ustalenie pojęcia „administracyjnoprawna sytuacja jednostki”

Ograniczone z wyżej przedstawionych względów pole badań umożliwia określenie zwrotu „administracyjnoprawna sytuacja jednostki”. Zwroty „sytuacja jednostki” i „administracyjnoprawna sytuacja jednostki” nawiązują przede wszystkim do pojęcia sytuacji prawnej, które można by – przynajmniej wstępnie – ujmować w kategoriach pojęcia „konkurującego” z pojęciem stosunku prawnego, a w obszarze prawa administracyjnego – stosunku administracyjnoprawnego²⁷. Zarówno bowiem pojęcie sytuacji prawnej, jak i pojęcie stosunku prawnego mają wyrażać „skutki działania normy prawnej”²⁸.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Por. E. Bojanowski, W. Dawidowicz, M. Konarski-Mikołajewicz, S. Marcinkiewicz, K. Żukowski, *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego*, (w:) *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej Łódź 27–28 marca 1980 r.*, Łódź 1982, s. 87.

²⁶ Por. E. Bojanowski, *Wybrane zjawiska w administracyjnym prawie materialnym (tezy do głosu w dyskusji)*, (w:) E. Knosla, A. Matan, G. Łaszczycza, *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 393–394.

²⁷ Zob. m.in. Z. Duniewska (w:) red. M. Stahl, *op. cit.*, s. 47–52. Stosunek prawny jest bowiem niezwykle powszechnie używanym „schematem interpretacyjnym zastosowanym do prawa przedmiotowego” (F. Longhamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Prawo XII, 1964, nr 19, s. 46). Szerzej na temat pojęcia i konstrukcji tej instytucji zob. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

²⁸ E. Bojanowski, *Kilka uwag o sposobach kształtowania sytuacji prawnoadministracyjnej*, (w:) *Institucje współczesnego prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 61; zob. też J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, (w:) red. J. Filipek, *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 193.

W teorii prawa pojęcie „sytuacji prawnej” wiąże się z modalnościami prawnymi i tak jak modalności prawne, wyróżnia się sytuacje prawne podstawowe i pochodne²⁹. Przyjmuje się, że „podstawowa sytuacja prawna jakiegoś podmiotu scharakteryzowana jest zawsze przez podstawowe modalności prawne, tj. modalności czynów tego właśnie podmiotu”³⁰. Z kolei pochodne sytuacje prawne danego podmiotu to takie, które powstają dla tego podmiotu „ze względu na normy kompetencyjne czy normy nakazujące komuś wykonać świadczenie «na rzecz» owego podmiotu, a więc sytuacje, które dadzą się scharakteryzować przez pochodne modalności prawne”³¹.

Natomiast stosunek prawny to chyba w najbardziej syntetycznym ujęciu wyznaczony przez normę prawną każdy rodzaj relacji powstały pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami³².

W nauce prawa administracyjnego pojęcie administracyjnoprawnej sytuacji jest używane jako synonim położenia prawnego lub też prawnego statusu danego podmiotu, zaznaczając równocześnie, iż jest ono pojemniejsze od pojęcia stosunku administracyjnoprawnego³³. Posługując się definicją sytuacji prawnej, przedstawioną przez J. Bocia, można by przyjąć, że przez pojęcie administracyjnoprawnej sytuacji jednostki należy rozumieć sytuację społeczną podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane normami prawa administracyjnego „w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”³⁴.

Nie rozstrzygając w tym miejscu kwestii „wyższości” koncepcji stosunku administracyjnoprawnego nad koncepcją administracyjnoprawnej

²⁹ S. Wronkowska (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 143.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Por. *ibidem*, s. 157 oraz J. Kowalski (w:) J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1983, s. 159.

³³ Z. Duniewska (w:) red. M. Stahl, *op. cit.*, s. 51. „Pojemność” wymienionych pojęć jest oczywiście zależna od samego pojęcia prawa administracyjnego. W przypadku uznania za prawo administracyjne wszelkich norm kierowanych do administracji, w tym również tych związanych z samą organizacją administracji, to „pojemność” pojęcia stosunku administracyjnoprawnego znacznie się powiększy. Por. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 110–112.

³⁴ J. Boć (w:) red. J. Boć, *op. cit.*, s. 365. Powyższa definicja nawiązuje do przejętej z teorii prawa do nauki prawa administracyjnego koncepcji dwóch podstawowych modeli norm prawa administracyjnego: modelu normy prawa administracyjnego, kształtującego bezpośrednio sytuację prawną adresata, oraz modelu normy prawa administracyjnego, kształtującego pośrednio sytuację prawną adresata. Por. w tym zakresie: W. Dawidowicz, *Prawo...*, s. 12–13. Zob. też E. Bojanowski, *Kilka...*, s. 61–63; tam też odesłanie do orzecznictwa NSA podzielającego pogląd o dychotomicznym sposobie kształtowania administracyjnoprawnej sytuacji.