

# Piotr Radzewicz

---

## Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/4, 121-144

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Piotr Radzewicz\**

## ADMINISTRACYJNOPRAWNE POJĘCIE WŁADZTWA PUBLICZNEGO

### 1. UWAGI WSTĘPNE

Władztwo publiczne<sup>1</sup> należy do kategorii pojęć, które w nauce prawa administracyjnego nie doczekały się jednoznacznego stanowiska teoretyczno-prawnego. Wśród przedstawicieli doktryny trwają spory co do zakresu znaczeniowego tego pojęcia, jego charakteru prawnego oraz źródeł pochodzenia<sup>2</sup>. Z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że prawna koncepcja władztwa publicznego w decydujący sposób wpływa na sposób rozumienia wielu zagadnień prawa administracyjnego oraz wyznacza granice rozważań na temat prawa administracyjnego i ad-

---

\* Dr Piotr Radzewicz – pracownik Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

<sup>1</sup> W piśmiennictwie można spotkać również inne nazwy na określenie zagadnienia, które jest przedmiotem opracowania (np.: władztwo administracyjne, władztwo administracyjnoprawne, władztwo państwowe itd.). Problematyka terminologiczna nie ma tutaj jednak, w moim przekonaniu, znaczenia merytorycznego. Odmienne nazwy nie wpływają na istotę badanego zagadnienia.

<sup>2</sup> Zdaniem J. Borkowskiego: „Autorzy opracowań z dziedziny nauki prawa administracyjnego przypisują różne znaczenia i różne zakresy pojęciu władztwo administracyjne. Rozbieżności te mają głębsze podłoże, nie są li tylko pogonią za oryginalnością koncepcji.” – J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, No 167, s. 43. Por. też: S.J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 194 – „[...] używa się go [pojęcia władzy – uwaga P.R.] potocznie w trzech znaczeniach: sfery działania, zakresu właściwości, „mocy” – *potestas*; symbolu autorytetu, suwerenności, władztwa państwowego – *imperium*; konkretnego urzędu – w sensie pozytywnego, ilościowo ograniczonego i organizacyjnie ujednoczonego skupienia, ewentualnie zespołu osób i urzędów dla spełnienia wyspecjalizowanego celu – *officium* itd.”.

ministracji publicznej (państwowej)<sup>3</sup>. Władztwo publiczne wykorzystywane jest również często przy definiowaniu innych pojęć prawnych, stanowiąc jedno z ich kryteriów wyodrębnienia.

W literaturze przedmiotu władztwo publiczne pojawia się najczęściej w trzech kontekstach<sup>4</sup>:

- a) jako element definicji pojęcia organu administracji publicznej (państwowej);
- b) jako atrybut niektórych prawnych form działania administracji;
- c) w kontekście rozważań nad pojęciem stosunku administracyjnego<sup>5</sup>.

## 2. WŁADZTWO PUBLICZNE JAKO ELEMENT DEFINICJI ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W zdecydowanej większości prac z zakresu teorii prawa administracyjnego, prawna możliwość podejmowania działań władczych stanowi jeden z istotnych elementów konstrukcyjnych pojęcia organu administracji publicznej.

Zdaniem E. Ochendowskiego, uprawnienie do korzystania ze środków władczych jest składnikiem pojęcia organu administracji publicznej. Składnik ten wyróżnia organy administracji publicznej spośród organów innych osób prawnych. Korzystanie ze środków władczych przejawia się w uprawnieniu organów do stanowienia aktów prawnych posiadających moc obowiązującą, zagwarantowaną możliwością zastosowania środków przymusu państwowego w celu doprowadzenia do ich wykonania. W przypadku administracji publicznej, organy administracji

---

<sup>3</sup> Nawet kiedy przedmiotem analizy prawnej są zagadnienia prawa administracyjnego i administracji publicznej (państwowej), które nie mają bezpośredniego związku z pojęciem władztwa publicznego, ich punktem odniesienia zazwyczaj również jest władztwo publiczne, choćby na zasadzie kwalifikacji negatywnej (np. teoria działań niewładczych administracji publicznej).

<sup>4</sup> Władztwo publiczne bywa również wykorzystywane jako *differentia specifica* prawa administracyjnego, jednej z gałęzi prawa. Takie użycie pojęcia reprezentują np.: J. Boć [w:] tenże (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 35; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 1999, s. 164; F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6, s. 891; Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 108.

<sup>5</sup> Prezentowana typologia (wyróżnienie trzech kontekstów) w zasadniczym stopniu uwzględnia klasyfikację zaproponowaną przez Z. Pulkę – Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, No 1313, s. 137.

mogą same, bez ingerencji sądów, stosować przymus dla przeprowadzenia swoich zarządzeń. „Administracja publiczna dysponuje więc środkiem – pisze E. Ochendowski – który nie przysługuje innym rodzajom administracji (np. organizacjom społecznym): możliwością użycia bezpośrednio przymusu, będącą wynikiem posiadania przez państwo monopolu używania siły fizycznej, możliwością stosowania władztwa”<sup>6</sup>.

Z kolei M. Jaroszyński definiował organ administracji państwowej jako wyodrębnioną część aparatu państwowego, wyposażoną przez przepisy prawa w określony zakres kompetencji i wykonującą zwierzchnią władzę państwa w formach administracji<sup>7</sup>.

Podobnie, na swoistość form działania organów administracji państwowej zwrócił uwagę J. Starościak, wskazując jednocześnie, iż „*genus proximum* określenia organu administracji państwowej jest uprawnienie do stosowania przymusu” (w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo)<sup>8</sup>.

Innym przykładem na przedstawienie związków między władztwem publicznym a organem administracji publicznej może być stanowisko zaprezentowane przez J. Bocia. Autor wiąże pojęcie organu z „realizacją norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu”<sup>9</sup>, przy czym, jego definicja opiera się na założeniu, że „prawem administracyjnym jest prawo, które zawiera element władztwa”<sup>10</sup>. W konsekwencji, organ administracji państwowej, realizując normy prawa administracyjnego, dysponuje wszelkimi uprawnieniami związanymi z władczym charakterem swoich obowiązków (dysponuje np. przymusem państwowym).

---

<sup>6</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, Toruń 1999, s. 24 oraz s. 208. Cytowane stanowisko E. Ochendowski zawarł również w swojej pracy dotyczącej zakładu administracyjnego: „Jako charakterystyczną cechę administracji państwowej wymienia możliwość stosowania przymusu państwowego bezpośrednio, bez ingerencji sądów powszechnych, dla zapewnienia swoich rozstrzygnięć. Oznacza to, że administracja państwowa dysponuje władztwem państwowym, działa przy użyciu władczych form, że jej rozstrzygnięcia mają charakter rozstrzygnięć jednostronnych, podlegających wykonaniu przy zastosowaniu środków przymusu państwowego” – E. Ochendowski, *Zakład administracji jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 5.

<sup>7</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 161 i n. Zbliżoną propozycję definicji organu administracji państwowej, przedstawił K. Sobczak [w:] J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961, s. 57 i n.

<sup>8</sup> J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 55–56 oraz J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 47.

<sup>9</sup> J. Boć, op.cit., s. 124.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 35.

Imperatywny charakter uprawnień będących w dyspozycji organu administracji publicznej akcentował w swoich pracach A. Peretiatkowicz. Według A. Peretiatkowicza: „Państwo sprawuje administrację publiczną przez swoje organa, zwane urzędami. [...] Pojęcie urzędu jest szersze aniżeli pojęcie władzy administracyjnej, bo nie każdy urząd jest władzą. Władzą administracyjną nazywamy tylko te urzędy, które posiadają *imperium*, czyli władztwo państwowe, a mianowicie prawo wydawania nakazów i egzekwowania ich siłą przymusową”<sup>11</sup>. W tym kontekście, głównymi elementami konstrukcyjnymi władztwa publicznego stają się: wydawanie nakazów i zakazów określonego zachowania się przez uprawniony organ (narzucanie innym podmiotom swojej woli) oraz możliwość zastosowania przez organ przymusu administracyjnego (państwowego) celem wyegzekwowania wydanych nakazów i zakazów.

Również w piśmiennictwie międzywojennym istoty władztwa publicznego upatrywano w przysługującej organom państwa możliwości jednostronnego, autorytatywnego ustalania nakazów i zakazów, zabezpieczonej przymusem o charakterze egzekucyjnym<sup>12</sup>. Warto w tym miejscu wskazać choćby T. Bigo, dla którego działalność władz administracyjnych składała się (głównie) z „aktów władczych”. Władczy charakter działań administracji państwowej polegał na stosowaniu bezpośredniego przymusu przy wprowadzaniu w życie decyzji organu administracji (aktów administracyjnych). Co istotne, także T. Bigo podkreślał, iż przymus stosowany jest bez zapośredniczenia drogi sądowej<sup>13</sup>.

Analizując status prawny związków publiczno-prawnych, T. Bigo podaje następującą definicję władztwa publicznego: „Władztwo administracyjne uważam za cechę publiczno-prawnego związku. Istotnymi składnikami władztwa administracyjnego są: wykluczenie drogi sądowej w sporach związku z członkami i przymus administracyjny. [...] Rola władztwa administracyjnego nie może być zredukowana do zna-

---

<sup>11</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 36. Podobną definicję podał J.S. Langrod. Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 173, 184 i n.

<sup>12</sup> Zob. uwagi na ten temat M. Stahl [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 61.

<sup>13</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 80 i 84. Podobnie: H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 45, F. Lonchamps, *O pojęciu stosunku administracyjnoprawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1966, z. 1, s. 19. Na temat koncepcji władztwa administracyjnego Tadeusza Bigo zob. też: L. Rajca, *Spór o konstrukcję osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego*, „Przeгляд Sądowy” 2001, nr 7–8, s. 29.

czenia jakiegoś akcesorium przypadkowo złączonego ze związkiem; ono stanowi *essentiale* związku, a nie jego *accidentale*; ustawa powołuje do życia związku publiczno-prawne razem z tą cechą. [...] Związek publiczno-prawny z istoty swej jest podmiotem władztwa administracyjnego, z chwilą jego utraty przestałby istnieć<sup>14</sup>.

W latach późniejszych, prawnie określona możliwość jednostronnego oraz wiążącego wyznaczania zachowania określonych podmiotów przez organ administracji była sprawdzianem władztwa publicznego także m.in. dla: W. Dawidowicza<sup>15</sup>, S. Kasznicy<sup>16</sup>, T. Rabskiej<sup>17</sup>, I. Lipowicz<sup>18</sup>, J. Trzczińskiego<sup>19</sup>, Z. Pulki<sup>20</sup>, W. Góralczyka jr<sup>21</sup>.

Rozważaniom na temat władztwa publicznego, praktycznie w każdym możliwym kontekście definicyjnym, towarzyszył również czynnik przymusu administracyjnego (państwowego).

### 3. WŁADZTWO PUBLICZNE JAKO ATRYBUT PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Drugie typowe zastosowanie pojęcia „władztwo publiczne” związane jest z koncepcją prawnych form działania administracji. Władz-

---

<sup>14</sup> T. Bigo, op.cit., s. 80–81.

<sup>15</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej*, Warszawa 1970, s. 23.

<sup>16</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne, pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 7 i n. Zdaniem S. Kasznicy, cechą wyróżniającą administrację państwową od administracji prywatnej jest możliwość stosowania przez administrację państwową władztwa, polegającego na prawie narzucania i wymuszania swojej woli przy pomocy środków przymusu.

<sup>17</sup> „Kształtowanie pojęcia organu wiąże się w szczególności z ewolucją pojęcia władzy państwowej i jego pochodną – władzy administracyjnej.” – T. Rabska, *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1977, s. 282.

<sup>18</sup> I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op.cit., s. 28.

<sup>19</sup> „Cechą charakterystyczną pojęcia organu państwa jest władczość działania [...] gdyby z definicji wyeliminować cechę władzy, to wtedy trudno byłoby odróżnić organ państwa od innych jednostek organizacyjnych.” – J. Trzcziński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 30.

<sup>20</sup> „Możliwość podejmowania działań władczych stanowi immanentną cechę organu administracyjnego, dla którego realizacja władzy państwowej w formach administracji jest podstawową funkcją wyznaczoną przez przepisy prawa. [...] Pojęcie władztwa administracyjnego stanowi istotny element konstrukcyjny pojęcia organu administracji państwowej.” – Z. Pulka, op.cit., s. 150–151.

<sup>21</sup> W. Góralczyk jr., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47.

two publiczne rozumiane jest wtedy jako szczególna cecha czynności organu administracji publicznej (państwowej).

W pracy zatytułowanej „Prawne formy działania administracji” J. Starościak sformułował pogląd, iż „wszystkie działania administracji noszą w sobie element władztwa państwowego”. „Każda czynność organu administracji państwowej jest jednocześnie czynnością władztwa państwowego. [...] Element władztwa charakteryzuje całość działania administracji państwowej, tak samo jak np. całość działania organów wymiaru sprawiedliwości”<sup>22</sup>. J. Starościak zwrócił ponadto uwagę, że przyjęcie kryterium jednostronności rozstrzygnięcia sytuacji prawnej za jeden z elementów definicji aktu administracyjnego, wymaga ustosunkowania się do zagadnienia „przymusowego charakteru” aktu administracyjnego. „Zagadnienia tego nie można bowiem inaczej rozstrzygnąć – dowodził – jak tylko przez stwierdzenie, że wydany akt administracyjny staje się częścią ogólnego porządku prawnego. W tej sytuacji sprawa przymusowości aktu administracyjnego da się rozwiązać w ramach ogólnych rozważań o przymusowym charakterze całego porządku prawnego”<sup>23</sup>.

Podsumowując swoje spostrzeżenia na temat aktu administracyjnego, J. Starościak stwierdza: „Akt administracyjny to władcze wypowiedzenie się państwa. Władczość ta oznacza, że akt też jest wyrazem woli państwa. Oznacza to dalej, że jakkolwiek w toku powstawania musi być wysłuchane lub nawet musi być uwzględnione stanowisko adresata, to jednak ostatecznie jego sformułowanie należy do upoważnionego przez prawo organu państwa. [...] Tak wydanemu rozstrzygnięciu (lub jak każdemu działaniu administracji państwowej) przysługuje domniemanie prawidłowości. Domniemanie, które może być obalone tylko w trybie ustalonym przez prawo”<sup>24</sup>.

Na domniemanie ważności (prawidłowości) jako na istotny składnik definicji władztwa publicznego zwracają uwagę również inni przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 29, 167–168.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> J. Starościak, *System prawa administracyjnego*, Tom III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1977, s. 61. Przyjęcie domniemanie ważności jako cechy władztwa publicznego krytykował W. Dawidowicz, akcentując jednocześnie przymusowość wykonania czynności organu administracji państwowej. Zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 256.

<sup>25</sup> Zob. np.: F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1958, z. 1, s. 19; T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 60–61; J. Borkowski, op.cit., s. 47–48.

Innym przykładem wykorzystania pojęcia władztwa publicznego jest koncepcja „działań niewładczych administracji”. Jej autorem jest T. Kuta, który przyjął władztwo publiczne za podstawowe kryterium klasyfikacyjne prawnych form działania administracji. T. Kuta nie zgodził się z tezą J. Starościaka zakładającą władczy charakter całej działalności administracyjnej, a co za tym idzie władczość wszystkich form, którymi posługuje się administracja. Jego zdaniem, część czynności organów administracji państwowej ma charakter władczy, przez co rozumiał on „domniemanie ważności działania organu administracyjnego i możliwość przymusowego realizowania jego woli, wyrażonej w określonej formie prawnej”<sup>26</sup>, ale część czynności organów administracji państwowej, to „działania niewładcze *sensu largo*”, gdzie cecha władczości nie występuje. Do kategorii władczych form działania autor zaliczył: akt administracyjny i akt normatywny, uważając, że są to akty, które jednostronnie regulują sytuację prawną ich adresatów i których wykonanie poparte jest przymusem prawnym (działanie niewładcze opiera się na dobrowolnym wykonaniu przez adresatów)<sup>27</sup>.

Również według E. Ochendowskiego prawne formy działania administracji można podzielić na władcze i niewładcze. „Podział administracji na administrację władczą i niewładczą – podkreślał autor – opiera się na tym czy organ administracyjny dla osiągnięcia celu stosuje akty władcze, które są wprowadzane w życie przy użyciu bezpośredniego przymusu (tj. bez ingerencji sądów), czy też posługuje się takimi samymi środkami, jakie porządek prawny stawia do dyspozycji każdemu, a więc i jednostce”<sup>28</sup>. Sam akt administracyjny definiowany jest przez E. Ochendowskiego jako: „Władcze działanie prawne organu administracji skierowane na wywołane konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. [...] Skutek prawny aktu administracyjnego polega na tym, że akt ten tworzy, zmienia lub znosi prawa i (albo) obowiązki bądź ustala je w sposób wiążący albo uznaje stan prawny pewnej rzeczy. Akt administracyjny jest więc szczególną formą czynności prawnych organów administrujących. Prawo administracyjne regu-

---

<sup>26</sup> T. Kuta, *op.cit.*, s. 6.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 60–61. Podobnie E. Iserzon: „Państwo wykonuje swoje zadania również metodą niewładczą, tj. przez dokonywanie czynności nie powodujących konieczności wydawania aktów zawierających nakazy i zakazy i bez potrzeby stosowania sankcji” – E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 26. Na temat działań niewładczych por. również: J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 162–164.

<sup>28</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracji...*, s. 17. Zob. też: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 25–28 (autor wyróżnia administrację władczą i świadcząca – niewładczą).



luje akty administracyjne jako działania jednostronne i władcze, a więc takie, które posiadają wobec adresata moc obowiązującą i których wykonanie zapewnia szereg środków, którymi administracja dysponuje we własnym zakresie”<sup>29</sup>.

Podobnie, władcze i niewładcze działania administracji publicznej wyróżnił W. Chróścielewski. „Można przyjąć – pisał – iż władztwo administracyjne przejawia się w tych działaniach decydujących organów administracji publicznej, które podejmowane są w formie aktów publicznoprawnych, a więc zarówno indywidualnych aktów administracyjnych, jak i aktów generalnych o charakterze normatywnym. Elementami składowymi, czy też przesłankami tego władztwa będą:

- 1) autorytatywność konkretyzacji prawa dokonanej przez organ administracji publicznej,
- 2) domniemanie legalności aktu administracji,
- 3) możliwość posłużenia się przymusem administracyjnym w przypadku nie wykonania w sposób dobrowolny obowiązków wynikających z aktu administracji – aktu generalnego i aktu indywidualnego”<sup>30</sup>.

Władczy charakter aktów administracyjnych akcentowany jest także w pracach m.in.: S. Kasznicy<sup>31</sup>; J. Trzcińskiego<sup>32</sup>; Z. Pulki<sup>33</sup>; M. Stahl<sup>34</sup>; Z.R. Kmieciaka<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> Ibidem, s. 163–164. Podobne określenie aktu administracyjnego, które uwzględnia jego władczą naturę, przedstawili M. Wierzbowski i A. Wiktorowska: „Przez akt administracyjny rozumie się oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. [...] Akt administracyjny jest władczym oświadczeniem woli. [...] Oświadczenie woli jest władcze, ponieważ zawsze jest wydawane w imieniu państwa i na jego rachunek. Oznacza to, że niezależnie od dalszego istnienia organu administrującego, akt administracyjny zachowuje moc. Wykonanie aktu administracyjnego zagwarantowane jest siłą przymusu państwowego.” – [w:] J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 190–191.

<sup>30</sup> W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, PiP 1995, z. 6, s. 51. Zdaniem W. Chróścielewskiego: „Współcześnie możemy zaobserwować tendencję powrotu na szerszą skalę do stosowania przez administrację niewładczych form działania – przede wszystkim zaś umów wywodzących się z prawa cywilnego. [...] Administracja zawiadowcza – gestia, zwana także administracją niewładczą czy pozawładczą, oznacza działania administracji publicznej podejmowane w innych formach prawnych niż akty administracyjne generalne i indywidualne, a w konsekwencji bez zastosowania typowych środków przymusu administracyjnego. [...] Formą prawną wykonywania administracji zawiadowczej są akty prywatnoprawne. Przy ich zawieraniu organy administracji publicznej podejmują działania dwustronne – sytuując się na pozycji równorzędnej z pozycją partnera uczestniczącego w działaniu.” – ibidem, s. 49 i 52.

<sup>31</sup> S. Kasznica, op.cit., s. 113.

#### 4. WŁADZTWO PUBLICZNE JAKO ELEMENT DEFINICJI STOSUNKU ADMINISTRACYJNEGO

W trzecim z kontekstów, pojęcie władztwa administracyjnego służy odróżnieniu stosunków administracyjnoprawnych od stosunków prawnych innego rodzaju.

W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że stosunek prawny jest unormowaną prawem relacją zachodzącą pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami, gdzie zachowanie jednego podmiotu implikuje zachowanie drugiego<sup>36</sup>.

Pogląd ten, jako punkt wyjścia analizy stosunku prawnego (*in abstracto*), przyjął F. Longchamps. Uznał on mianowicie, że stosunek prawny zachodzi wtedy: „Gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona z sytuacją prawną drugiego. [...] Znamię władztwa stosunek prawny ma natomiast wtedy, gdy w granicach określonych prawem przedmiotowym (tj. podstawą stosunku) oświadczenie organu państwa ustala dla uczestnika stosunku powinność, możliwość, obowiązek, uprawnienie itp. Przy takiej budowie stosunku pozostaje prawo przedmiotowe jako określające element władztwa w granicach, jakie samo dopuści”<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> J. Trzciniński, *op.cit.*, s. 98–99.

<sup>33</sup> Z. Pulka, *op.cit.*, s. 151.

<sup>34</sup> M. Stahl [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *op.cit.*, s. 61.

<sup>35</sup> Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 40.

<sup>36</sup> „Do podstawowych elementów konstrukcyjnych stosunku administracyjnego zalicza się: przedmiot, podmioty, treść oraz układ prawnej sytuacji pomiędzy podmiotami. Przedmiotem stosunku jest sprawa „z zakresu administracji”, mieszcząca się w sferze kompetencji administracji. Z oczywistych względów w stosunku administracyjnym muszą uczestniczyć minimum dwa podmioty. Jednym z podmiotów musi być zawsze organ administracji, a szerzej podmiot administrujący. Drugim i kolejnym podmiotem jest administrowany”. Układ prawnej sytuacji pomiędzy podmiotami stosunku polega na braku równorzędności. Podmiot administrujący pozostaje wobec administrowanego w układzie nadrzędności – jako nosiciel praw zwierzchnich państwa. Nadrzędność ta wyraża się w możliwości bądź powinności władczego (autorytatywnego) jednostronnego kształtowania lub skonkretyzowania pozycji administrowanego, pozostającego w stosunku z administrującym.” – Z. Duniewska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *op.cit.*, s. 48.

<sup>37</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 19, Wrocław 1964, s. 45, 52. Dla Z. Cieślaka: „sto-

Zagadnienie władczego charakteru stosunku administracyjnego poruszone zostało przez F. Longchamps'a również w związku z analizą funkcjonowania państwowych jednostek gospodarczych. „Powszechnie przyjęty jest pogląd – pisał F. Longchamps – że znamieniem każdego stosunku administracyjnoprawnego jest władztwo, czy też nierówność prawna stron. [...] Nie zamierzamy tu podzielać stanowiska tych, którzy władztwo traktują jako pewien stan przedprawny, *ex post* regulowany prawem administracyjnym; koncepcja taka odpowiada pewnemu historycznemu stadium prawa administracyjnego, zwłaszcza w monarchiach konstytucyjnych, ale nie byłaby dziś trafna, skoro zasadą naczelną jest, że wszelka działalność organów państwa opiera się na prawie. Trafniejsze wydaje się pojęcie władztwa, jako pewnych przez prawo stworzonych znamion czynności prawnej, mianowicie domniemania ważności oraz możliwości zastosowania przymusu bez pośrednictwa drogi sądowej”<sup>38</sup>.

W ujęciu F. Longchamps'a na uwagę zasługują przede wszystkim dwa elementy władztwa publicznego:

- prawna natura władztwa<sup>39</sup> oraz
- nierównorzędna pozycja prawna stron stosunku administracyjnego, przez którą władztwo publiczne się uzewnętrznia.

Nierównorzędna pozycja prawna stron stosunku administracyjnego, jako istotny składnik pojęcia władztwa publicznego, pojawia się również w pracach J. Filipka. „W stosunkach prawa administracyjnego – twierdził autor – mamy do czynienia z podmiotami, które nie są sobie równe. I nie jest to, a w każdym razie nie jest to tylko, nierówność

---

sunki administracyjnoprawne są konstrukcją teoretycznoprawną, przedstawiającą treść normy poprzez relacje aktywności stron stosunku prawnego. Możemy zatem mówić o wzajemnej konfiguracji aktywności organów administracji publicznej i adresatów ich działań w sferze regulacji norm materialnoprawnych, gdzie dominującym elementem relacji jest nierównorzędność podmiotów.” – [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op.cit., s. 105. Z kolei zdaniem J. Jendrośki: „ze względu na charakter rozróżniamy stosunki prawne oparte na znamieniu władczości (stosunek władczy) oraz stosunki o charakterze roszczeniowym. Stosunek władczy oparty jest na zasadzie oficjalności, organ administracyjny sam ustala sytuację uczestników tego stosunku. Władczość stosunku administracyjnoprawnego należy odróżnić od władczości aktu administracyjnego. Władczość stosunku administracyjnoprawnego polega na nierównorzędności pozycji uczestników tego stosunku.” Zob. J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2342, Przegląd Prawa i Administracji L, Wrocław 2002, s. 151.

<sup>38</sup> F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, PiP 1958, z. 1, s. 19. Podobnie: J. Jendrośka, op.cit., s. 151.

<sup>39</sup> Akcentują to również np.: J. Borkowski, op.cit., s. 51; I. Lipowicz i Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op.cit., s. 28, 108.

ekonomiczna, socjalna lub inna nierówność pozaprawna. Znajduje ona bowiem swój prawny wyraz w tym, że różne są uprawnienia i obowiązki, które z jednej strony przysługują organom reprezentującym administrację państwową, a z drugiej strony jednostkom lub innym podmiotom, z którymi w danym przypadku administracja państwowa wchodzi w stosunki prawne. Uprawnienia i obowiązki przysługujące organom, spełniającym określone działania administracyjnoprawne nie mogą nigdy przysługiwać adresatom tych działań i na odwrót – uprawnienia i obowiązki przysługujące tym ostatnim nie mogą nigdy przysługiwać organom spełniającym działania administracyjnoprawne. Organ reprezentujący administrację państwową może w szczególności władczo regulować czyjeś prawa lub obowiązki. Może on wydawać autorytatywne akty prawne, którym adresat musi się podporządkować pod rygorem różnych sankcji administracyjnych, cywilnych lub nawet karnych. [...] Władczym uprawnieniom administracji państwowej odpowiada po stronie obywateli i innych podmiotów obowiązek zastosowania się do odpowiednich aktów administracji. Mogą oni w niektórych przypadkach domagać się wydania aktu o charakterze władczym, w innych potrzebna jest ich zgoda, aby akt mógł prawnie obowiązywać. Nigdy jednak nie powodują własną wyłącznie aktywnością powstania takich aktów<sup>40</sup>.

Zdaniem J. Filipka, władczy charakter stosunku administracyjnoprawnego polega także na jego „szczególnej (bezwzględnej) mocy wiążącej”. Bezwzględnie wiążący charakter stosunku prawnego przejawia się tym, że „żadna ze stron nie może z góry zrezygnować z uprawnień przysługujących jej w obrębie stosunku ani – bez szczególnego upoważnienia ustawowego – przenieść je na kogoś innego [...]. Strony nie mogą też wiążąco ustalać pomiędzy sobą pewnych sposobów dochodzenia i umorzenia świadczenia. Wszelkie bowiem prawa i obowiązki wypływają tu z prawa przedmiotowego i w czasie trwania konkretnych stosunków prawnych, póki nie ulegnie zmianie ich podstawa prawna lub sytuacja faktyczna, na której są oparte, może być aktualna tylko ich wykładnia, ale nie ich modyfikacja”<sup>41</sup>.

Nieco inną koncepcję stosunku administracyjnego reprezentował J. Starościak. W jego przekonaniu, należy zerwać z absolutyzowaniem jednostronnego charakteru stosunku oraz „skorygować” tezę o nierówności podmiotów stosunku. „Nawet najbardziej klasyczne jednostronne rozstrzygnięcia administracyjne – uważał J. Starościak – faktycz-

---

<sup>40</sup> J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 94 i 98. Podobnie: J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, t. I, Kraków 1995, s. 20–21.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 112. Podobnie: J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 95.

nie dochodzą do skutku w wyniku daleko posuniętych pertraktacji, uzgodnień między organem administracyjnym a obywatelem [...]. Dal-  
szy wyłom w tego rodzaju konstruowaniu jednostronności stosunku  
administracyjnoprawnego nastąpił – pisał autor – z chwilą uznania  
prawnego charakteru stosunku wewnętrznego<sup>42</sup>.

„W teorii stosunku administracyjnoprawnego – czytamy w tomie  
III *Systemu prawa administracyjnego* – powinno się wyróżnić dwie sfe-  
ry występowania tego stosunku: sferę związaną z działaniem admini-  
stracji ‘na zewnątrz’ i sferę stosunków wewnętrznych administracji.  
W sferze stosunków urząd – obywatel ostateczne określenie tego sto-  
sunku następuje we władczym wypowiedzeniu się organu admini-  
stracyjnego. [...] W stosunkach ‘wewnętrznych’ administracyjnoprawnych  
mamy do czynienia z wyjątkowym ich zróżnicowaniem, w zależności od  
tego, o jakie stosunki chodzi. Możemy mieć w szczególności do czynie-  
nia ze stosunkami podporządkowania, nadzoru, kontroli, koordynacji  
lub różnych form współdziałania. Przy możliwości występowania  
i w tej sferze stosunków wzajemnego podporządkowania podmiotów  
istnieją i takie stosunki, w których podmioty występują na zasadach  
równorzędności<sup>43</sup>.”

Interesujące spostrzeżenia na temat związków władztwa publicz-  
nego i stosunku administracyjnego odnaleźć można w pracach J. Bor-  
kowskiego. Elementarnym składnikiem pojęcia „władztwo publiczne”  
– według J. Borkowskiego – jest „czasowe następstwo aktów woli stron  
stosunku prawnego oraz charakter objawów tej woli w procesie kreacji  
węzła prawnego łączącego administrację z jednostką<sup>44</sup>”. „Organ admi-  
nistracyjny, jak też jednostka – wyjaśniał autor – zawiązując stosunek  
prawny stają wobec możliwości dokonania aktu wyboru działania, a więc  
mają możliwość podjęcia decyzji. Jednostka znajduje się jednak w tej  
sytuacji, że jej decyzja będzie zawsze tylko propozycją ukształtowania  
treści stosunku prawnego. Akt wyboru określonego rozwiązania doko-  
nany przez organ administracyjny będzie natomiast przesądzał treść  
stosunku prawnego. Mamy tedy dwa akty woli, z których pierwszy bę-  
dzie miał charakter pomocniczy [...], natomiast drugi – organu admini-  
stracyjnego – będzie miał charakter decydujący dla ostatecznego kształ-  
tu stosunku prawnego<sup>45</sup>.”

Kolejną tezę J. Borkowskiego jest określenie władztwa publicz-  
nego jako „stopniowalnej cechy działań administracji publicznej”. Twier-

---

<sup>42</sup> J. Starościak, *System...*, s. 22–23.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 23–24.

<sup>44</sup> J. Borkowski, *op.cit.*, s. 46.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

dzenie to ma związek z wyróżnieniem przez niego czterech „elementów składowych pojęcia władztwa administracyjnego”. „Dwa z tych elementów – uważał J. Borkowski – są stałymi i nieodzownymi składnikami tego pojęcia. Są nimi: kolejność oświadczeń woli stron stosunku prawnego oraz domniemanie legalności aktu woli organu administracyjnego. Dwa dalsze elementy, tzn. charakter oświadczeń woli stron stosunku prawnego (pomocnicze czy decydujące) oraz możliwość uciekania się do przymusu administracyjnego przy wykonywaniu aktu woli organu, będą występowały tylko w określonych przypadkach. W zależności od sfery działania organu i od zastosowanej formy działania, organ wyposażony zostanie w pełne władztwo administracyjne, albo też tylko we władztwo ograniczone do dwóch stałych elementów. O tym, z jakiego władztwa korzystać będzie organ administracyjny, decydować będą przepisy tak prawa materialnego, jak i przepisy procesowe”<sup>46</sup>.

Z przytoczonych przykładów wynika, że pojęcie władztwa publicznego jako cechy stosunku administracyjnoprawnego opiera się przede wszystkim na nierówności pozycji prawnej podmiotów-stron stosunku administracyjnoprawnego oraz na jego szczególnej mocy wiążącej. Tylko niektórzy przedstawiciele doktryny prawa zwracają dodatkowo uwagę na czasowe następstwo aktów woli organu administracji publicznej i podmiotu administrowanego, na decydujący charakter wypowiedzi organu, która przesądza sytuację prawną adresata czynności administracyjnej oraz na stopniowalność władztwa publicznego.

## 5. NORMATYWNY CHARAKTER WŁADZTWA PUBLICZNEGO

W mojej ocenie, podstawowym założeniem rozważań teoretyczno-prawnych na temat władztwa publicznego musi być przyjęcie normatywnego charakteru władztwa jako konstrukcji prawnej, wraz ze wszystkimi płynącymi z tego faktu konsekwencjami dla definiowanego pojęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, trzeba podkreślić, że – po pierwsze – władztwo publiczne oparte jest na normie prawnej, stanowi element, który kwalifikuje w określony sposób obowiązki i uprawnienia podmiotów prawnych. Charakter prawny tych obowiązków (uprawnień) przesądza o tym, czy władztwo publiczne w danym przypadku występuje (jako ich szczególna właściwość) czy też nie występuje. Mówiąc innymi

---

<sup>46</sup> Ibidem, s. 49.

słowy, władztwo publiczne stanowi wyróżnik (cechę) uprawnień i obowiązków organów administracji publicznej<sup>47</sup>. Nie jest ono natomiast immanentną cechą samych organów administracji publicznej, jako normatywnych punktów przypisania przez prawodawcę realizacji określonych zadań z zakresu administracji publicznej<sup>48</sup>.

Po drugie, cały zakres znaczeniowy pojęcia władztwo publiczne powinien być analizowany tylko w relacji do porządku prawnego (jako źródła władztwa publicznego). Władztwo publiczne nie jest pojęciem przedprawnym, „istniejącym” *a priori*, niezależnie od obowiązujących uregulowań. O tym, w jakim zakresie, z jakim skutkiem oraz czy w ogóle podmiot może dokonać czynności władczej decyduje prawodawca tworzący normy prawa materialnego i procesowego. W nauce prawa panuje względna zgoda co do prawnej natury władztwa publicznego<sup>49</sup>.

Po trzecie, władztwo publiczne można określić jako obowiązującą moc norm prawnych. Okoliczność posiadania przez organ administracji publicznej szczególnego rodzaju uprawnień i obowiązków, które realizowane są mocą samej normy prawnej – jednostronnie, bez wdawania się w spór przed sądem, jest właśnie przejawem władczego charakteru tych uprawnień i obowiązków.

Podsumowując powyższe rozważania można powiedzieć, iż władczość uprawnień i obowiązków organów administracji publicznej stanowi konsekwencję treści dyspozycji normy prawnej. Nie ma władztwa publicznego jako ogólnej kategorii pojęciowej, niezdeterminowanej kształtem obowiązującego porządku prawnego.

## 6. WŁADZTWO PUBLICZNE JAKO SAMODZIELNY PRZEDMIOT BADANIA NAUKI PRAWA

Władztwo publiczne definiowane jest najczęściej w sposób pośredni, jako element składowy definicji innych pojęć prawnych (np.: organu

---

<sup>47</sup> Sprawowanie funkcji władczych przez organy administracji publicznej jest metodą wykonywania przez nie zadań publicznych. Organy administracji publicznej mogą oczywiście również realizować zadania publiczne w niewładczych formach działania, jeżeli dopuszczają to przepisy prawne.

<sup>48</sup> Władztwo publiczne nie jest swoistą cechą podmiotu, czy też indywidualną „mocą”, którą ten podmiot dysponuje *per se*, ale właściwością uprawnień, które podmiotowi przysługują na podstawie normy prawnej.

<sup>49</sup> Zob. np.: F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego...*, s. 19; J. Borkowski, *op.cit.*, s. 51; J. Starościak, *Prawne formy...*, s. 168; Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *op.cit.*, s. 108.

administracji publicznej, stosunku administracyjnoprawnego, decentralizacji). Odpowiedź na pytanie – czym jest władztwo publiczne, udzielana jest więc nie wprost, ale poprzez umieszczenie władztwa w pewnym typowym kontekście, w którym pojęcie to – zdaniem twórców definicji – zazwyczaj występuje.

Można napotkać poglądy, że władztwo publiczne jest pojęciem narzędnym, którego dobór może być swobodny, byleby tylko okazało się ono pomocne ze względu na przedmiot badania; że różny jest zakres władztwa publicznego „w zależności od sfery działania administracji”<sup>50</sup> i że jest to tylko pojęcie techniczne<sup>51</sup>. Zdaniem Z. Pulki, pojęcie władztwa publicznego powinno być relatywizowane. „O doborze elementów treści tego pojęcia – pisał Z. Pulka – decyduje przydatność przy rozwiązywaniu problemów badawczych, które powstają w związku z systematyzacją, stosowaniem oraz wykładnią prawa obowiązującego. Inaczej mówiąc, o zaliczeniu określonych elementów do treści definiowanego pojęcia, decyduje wzgląd na jego operacyjną przydatność. Oznacza to, że pojęcie władztwa administracyjnego posiada charakter instrumentalny i kształtowane jest przez konwencje terminologiczne uzasadnione względami operacyjnymi”<sup>52</sup>.

Kluczowym pozostaje więc pytanie: czy możliwe jest analizowanie władztwa publicznego nie tylko jako elementu innych pojęć i konstrukcji prawych? Pytanie to opiera się na założeniu, że w pojęciu władztwa publicznego wyraża się jakiś fragment obowiązującego prawa, określona struktura prawna, którą jesteśmy w stanie badać *per se*, przyjmując ją za osobny przedmiot poznania nauki prawa. Niewykluczone, że można zbudować taką definicję władztwa publicznego, która odda istotę władztwa (lub przybliży do jego istoty), i która jednocześnie utrzymana zostanie w granicach argumentacji czysto prawnej, wolnej od pojęć i zjawisk zaczerpniętych z innych dyscyplin naukowych (socjologii, ekonomii, politologii itp.).

---

<sup>50</sup> Z. Pulka, *op.cit.*, s. 153.

<sup>51</sup> F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „*Studia Prawnicze*” 1967, nr 16, s. 5.

<sup>52</sup> „O konwencjonalnym charakterze władztwa administracyjnego świadczyć może fakt, że w zależności od potrzeb oznaczać ono będzie cechę prawa administracyjnego, właściwość organu administracji państwowej, znamię czynności tego organu lub stosunku administracyjnego. W każdym z tych przypadków pojęcie to zawierać będzie w swej treści tylko takie elementy, których obecność przesądzają potrzeby badawcze w zakresie pojęciowego usystematyzowania badanego materiału normatywnego.” – Z. Pulka, *op.cit.*, s. 152.



## 7. OBOWIĄZUJĄCA MOC PORZĄDKU PRAWNEGO

Częstkowe określenie pojęcia władztwa publicznego, akcentujące przede wszystkim normatywny charakter źródła jego pochodzenia, może zostać sprowadzone do zasygnalizowanego powyżej twierdzenia, że – władztwo publiczne jest obowiązującą mocą porządku prawnego<sup>53</sup>.

Władztwo publiczne zdefiniowane w ten sposób stanowiło będzie treść dyspozycji normy prawnej zarządzającej pewien określony model wykonania obowiązków lub uprawnień z zakresu administracji publicznej<sup>54</sup>. Specyfika dyspozycji normy prawnej, zarządzającej dokonanie, we wskazanych okolicznościach faktycznych, czynności prawnej, polega na tym, że powinność zastosowania się adresata czynności do jej postanowień, opiera się bezpośrednio na mocy prawnej normy prawnej, na brzmieniu samego przepisu, bez konieczności uzyskiwania przez organ administracji publicznej zgody adresata czynności na jej dokonanie oraz bez wcześniejszego wykorzystania drogi sądowej.

Moc porządku prawnego przejawia się przez działania organów administracji publicznej w typowych formach prawnych. Jest to jeden z powodów, dla którego władztwo publiczne łączone jest często w doktrynie prawa z teorią prawnych form działania administracji, z uzasadnieniem, że władztwo publiczne i prawne formy działania to dwie strony tego samego problemu badawczego. Trzeba jednak pamiętać, że prawne formy działania administracji są tylko sformalizowanym i stylizowanym przejawem funkcjonowania władztwa publicznego. Prawne formy działania administracji nie przesądzają o istocie władztwa publicznego, chociaż niewątpliwie ułatwiają jego systematyzację.

Władztwo publiczne powinno być odnoszone nie tylko do – przyjętych już powszechnie w literaturze prawnej – aktu normatywnego i aktu administracyjnego, ale i do innych prawnych form działania admi-

---

<sup>53</sup> Twierdzenie to sformułowane zostało – w zbliżonej postaci – przez H. Kelsena, który był przekonany, że: „Władza państwowa może być rozpatrywana tylko jako obowiązująca moc porządku prawnego, lub sam porządek prawny, lub jako szczególna część tegoż, możliwie nawet jako akty przymusu porządkiem tym ustanowione, nigdy jednak jako jakaś rzeczywistość.” – H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, Wilno 1935, tom I, s. 37.

<sup>54</sup> Rodzaj spraw, które mogą być przez ustawodawcę regulowane za pomocą władczych środków działania nie daje się ustalić za pomocą argumentów prawnych. Materiałne kryterium władztwa publicznego uzależnione jest od woli ustawodawcy, który realizuje w ten sposób zamierzone przez siebie cele polityczne.

nistracji (sformalizowanych czynności organów administracji publicznej), których powinność zrealizowania (podporządkowania się im) przez adresata czynności organu (np. nakazu odpowiedniego zachowania się) wynika bezpośrednio z brzmienia normy prawnej. Będą to więc również np.: czynności nadzorcze, niektóre czynności kontrolne, czynności obowiązkowego współdziałania podmiotu lub współuczestniczenia w dokonywaniu czynności prawnych itp.

## 8. WIĄŻĄCY I JEDNOSTRONNY CHARAKTER CZYNNOŚCI PRAWNYCH

Władztwo publiczne jest właściwością niektórych obowiązków i uprawnień przysługujących podmiotowi prawnemu. Czym jednak cechuje się treść dyspozycji normy prawnej, że mówi się o niej, iż zawiera ona elementy władztwa publicznego? Jakie muszą być postanowienia normy prawnej, żeby można było powiedzieć, że działania podmiotu oparte na jej podstawie posiadają atrybut władztwa publicznego, czy też mówiąc inaczej, jaki jest sprawdzian tego, że dane obowiązki lub uprawnienia podmiotu mają charakter władczy, co je wyróżnia spośród innych obowiązków lub uprawnień uregulowanych w przepisach prawnych?

Odpowiedź na powyższe pytania stanowiła będzie kolejne przybliżenie definicji władztwa publicznego. Mianowicie, istotą władztwa publicznego, jako cechy niektórych czynności organów administracji publicznej, jest wiążące i jednostronne wyznaczanie zachowania adresatów tych czynności, na warunkach określonych w normie prawnej.

Pogląd ten jest powszechnie akceptowany w nauce prawa administracyjnego. Poszczególni autorzy różnią się co prawda jeżeli chodzi o niektóre kwestie szczegółowe, np.: konsekwencje teoretyczno-prawne stosowania pojęcia władztwa, jego charakter metodologiczny; czasami stosują też odmienną terminologię oraz inaczej akcentują poszczególne elementy definicji. Istota pojęcia pozostaje jednak w ich pracach przeważnie taka sama.

I tak, zdaniem J. Starościaka, który przedstawił swój punkt widzenia na władztwo publiczne przy okazji analizy problematyki aktu administracyjnego, władztwo oznacza możliwość sformułowania ostatecznego stanowiska przez upoważniony prawnie organ państwa, nawet wbrew woli podmiotu administrowanego (adresata stanowiska organu)<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> J. Starościak, *System...*, s. 61. O „jednostronności zarządzeń” jako istocie władztwa, Starościak pisze również w podręczniku z 1963 r. – E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 69.

Dla J. Bocia, szczególną cechą władztwa publicznego była możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych, rozstrzygnięcia trwałego i obowiązującego wszystkie podmioty prawne w państwie oraz zabezpieczonego przymusem państwowym, w razie gdy treścią rozstrzygnięcia jest nałożenie obowiązku<sup>56</sup>.

Według E. Ochendowskiego: „Pod określeniem władztwo administracyjne (*imperium*), należy rozumieć prawo użycia przymusu bezpośredniego przez organy administracyjne dla zrealizowania ich jednostronnych zarządzeń (rozstrzygnięć)<sup>57</sup>. Podobny pogląd w powyższej materii wyrazili ponadto, m.in.: A. Peretiatkowicz<sup>58</sup>, J. Borkowski<sup>59</sup>, T. Kuta<sup>60</sup>, E. Iserzon<sup>61</sup>, W. Chróścielewski<sup>62</sup>.

Do grona zwolenników jednostronnego charakteru czynności organów administracji publicznej można zaliczyć również Z. Cieślaka, który w swojej pracy położył nacisk na „zdolność organów administracji publicznej do autorytatywnej konkretyzacji norm” i do jednostronnego kształtowania pozycji prawnej podmiotu – jako cechy władztwa publicznego<sup>63</sup> oraz Z. Pulkę, dla którego pojęcie władztwa publicznego było tożsame – podobnie jak u Z. Cieślaka – z uprawnieniem organu administracji państwowej do „jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego, poprzez wydawanie aktów prawnych, z którymi prawo wiąże możliwość stosowania przymusu państwowego w celu ich realizacji<sup>64</sup>.

## 9. PRZYMUS PAŃSTWOWY

Uprawnienie do użycia zorganizowanego przymusu państwowego uznaje się w nauce prawa za podstawowy element konstrukcyjny władztwa publicznego<sup>65</sup>. Wśród przedstawicieli doktryny nie brako-

<sup>56</sup> J. Boć, op.cit., s. 35. Władztwo publiczne rozpatrywane jest przez autora przy okazji formułowania pojęcia prawa administracyjnego.

<sup>57</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 25.

<sup>58</sup> A. Peretiatkowicz, op.cit., Poznań 1947, s. 36.

<sup>59</sup> J. Borkowski, op.cit., s. 46, 48.

<sup>60</sup> T. Kuta, op.cit., s. 60–61.

<sup>61</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje...*, s. 27.

<sup>62</sup> W. Chróścielewski, op.cit., s. 51.

<sup>63</sup> Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op.cit., Warszawa 2000, s. 108.

<sup>64</sup> Z. Pulka, op.cit., s. 150.

<sup>65</sup> Zob. np.: F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego...*, z. 1, s. 19; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 256 i n.; J. Łętowski,

wało nawet głosów, że pojęcie władztwa publicznego jest synonimem przymusu<sup>66</sup>.

Wydawanie nakazów lub zakazów określonego zachowania traktowane jest często jako czynność, która wymaga występowania stosunku nadrzędności i podrzędności w relacjach pomiędzy podmiotami. W potocznym rozumieniu, możliwość zobowiązania do pewnych zachowań jest funkcją władztwa, skutkiem faktycznej mocy dzierżonej przez jedną ze stron. Można powiedzieć, że organy administracji publicznej „władają” tylko o tyle, o ile ich czynności (oparte na porządku prawnym) posiadają powszechnie działającą siłę motywującą w stosunku do adresatów czynności. Biorąc pod uwagę społeczno-psychologiczne aspekty władzy państwowej (publicznej), istotą władzy jest nic innego, jak pewien „faktyczny stan ciągłego oddziaływania na psychikę obywateli”, czy też „zdolność motywowania ludzkiego zachowania” w kierunkach pożądanых przez przepisy prawa.

Pomimo tego jednak, że celem normy prawnej jest wywieranie psychicznego przymusu na podmioty, to nie ulega wątpliwości, że faktyczne wywieranie tego przymusu jest dla formalnego pojęcia prawa, dla budowania konstrukcji prawnych, zupełnie bez znaczenia. Tak też przymus lub możliwość jego użycia, który traktowany bywa niekiedy jako wyróżnik władczych czynności prawnych organów administracji publicznej oraz charakterystyczna cecha stosunku administracyjnoprawnego, może być uznany co najwyżej za jedną z – opartych na prawie – konsekwencji niezastosowania się podmiotu do dyspozycji normy prawnej.

Przymus przesądza o skuteczności sankcji prawnej. Jako pojęcie, nie ma on charakteru normatywnego, w swej istocie bliższy jest raczej dokonaniu czynności faktycznej<sup>67</sup> (na podstawie norm prawnych). Z kolei

---

*Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 9, 53; E. Ochędowski, *Prawo administracyjne...*, s. 24; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielnosci gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 57, 58; I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op.cit., Warszawa 2000, s. 28; J. Starościan, *Prawne formy...*, Warszawa 1957, s. 168; W. Chróścielewski, op.cit., s. 50–51; Z. Pulka, op.cit., s. 150.

<sup>66</sup> Stanowisko takie zdaje się prezentować E. Iserzon – E. Iserzon, *Przedsiębiorstwo państwowe jako strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1967, z. 2. Powszechny pogląd zdecydowanej krytyce poddał J. Trzeciński, który uważał, iż utożsamianie władzy państwowej z przymusem jest „oczywiście dużym uproszczeniem zagadnienia.” – J. Trzeciński, op.cit., s. 30.

<sup>67</sup> Chociaż sama powinność zastosowania przymusu państwowego stanowi treść dyspozycji normy prawnej (normy sankcjonującej). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w literaturze przedwojennej dosyć powszechnie traktowano „przymus państwowy” jako pojęcie prawne. Na przykład, według T. Bigo: „Przymus administracyjny jest

sankcja prawna (w tym administracyjna) to pojęcie ze sfery powinności prawnej, najogólniej mówiąc, jest to dolegliwość jaką zagrożone są niezgodne z dyspozycją normy prawnej zachowania podmiotu<sup>68</sup>. Dolegliwość ta może mieć zresztą różny charakter: majątkowy (np. kary pieniężne), osobisty (sankcje karne, dyscyplinarne), polegający na utracie praw (cofnięcie lub wygaśnięcie uprawnień, np. koncesji), nieważności czynności lub aktu prawnego<sup>69</sup>.

Z faktu, że czynność prawna posiada atrybut władztwa publicznego, nie wynika jeszcze, że jest to jednoznaczne z zagwarantowaniem jej wykonania przy pomocy środków przymusu państwowego. Myślenie takie zakładałoby bowiem występowanie w systemie prawa tylko norm z odpowiednimi normami sankcjonującymi. Tymczasem ustanowiona w normie prawnej powinność obowiązuje nawet mimo braku w przepisach prawa sankcji za jej naruszenie. Istnieje różnica pomiędzy skutecznością normy prawnej i jej obowiązywaniem. Znane są przykłady tzw. norm niedoskonałych, które obowiązują także wtedy, gdy w systemie prawa nie ma skutecznego środka ich realizacji. Jest to, co prawda, nieracjonalne z uwagi na efektywność porządku prawnego, ale z teoretyczno-prawnego punktu widzenia występowania takich norm jest w pełni dopuszczalne.

Ponadto, nie można stwierdzić automatycznego prawnego związku między władczością czynności, a zastosowaniem przymusu w celu jej zrealizowania. Władztwo publiczne jest obowiązującą mocą porządku prawnego i w tym sensie obowiązek podporządkowania się przez podmiot władczym działaniom organów administracji publicznej ma swoje źródło bezpośrednio w normie prawnej. Zastosowanie przymusu stanowi natomiast dodatkowe zabezpieczenie urzeczywistnienia czyn-

---

sankcją prawną, równorzędną sankcjom stosowanym przez sądy, jest kategorią prawną.” (T. Bigo, op.cit., s. 85). Z kolei, zdaniem W.L. Jaworskiego: „Przymus może być określony tylko normami prawnymi. Wyraz przymus jest więc symbolem pewnego splotu norm.” (W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 192).

<sup>68</sup> „Sankcjami nazywane są ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do nakazu czy zakazu przepisu prawa, w więc gdy nie wypełnia swego obowiązku. Przepisy prawa ustalają rodzaj i wymiar represji.” – J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994, s. 29. Na temat sankcji administracyjnych zob. też np.: M. Stahl, *Sankcje administracyjne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 651–659; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, z. 8, s. 63–75.

<sup>69</sup> W prawie międzywojennym sankcje prawne utożsamiane były przede wszystkim z egzekucją administracyjną lub karą administracyjną (T. Bigo).

ności organów administracji publicznej. W takim przypadku będziemy mieli już jednak do czynienia z nową podstawą prawną (zastosowane zostaną normy prawne zarządzające użycie środków przymuszenia), a co za tym idzie, będziemy mieli do czynienia również z kolejnym, samodzielnym przejawem władztwa publicznego (czynności zarządzające użycie środków przymuszenia).

Mówiąc innymi słowy, władztwo publiczne oraz sankcja prawna są to pojęcia ze sfery powinności prawnej, ich konstrukcje nie mogą być uzależniane od wystąpienia okoliczności czysto faktycznej, a za taką – w myśl powyższych ustaleń – należy uznać przymus państwowy. Pomiędzy tego bowiem, że użycie przymusu państwowego jest rezultatem zastosowania normy prawnej (normy sankcjonującej), sam przymus opiera się na elementach ze sfery rzeczywistości i w tym sensie, stanowi on tylko przejaw władztwa publicznego, a nie jego cechę.

## 10. STRUKTURA PODMIOTOWA WYKONYWANIA WŁADZTWA PUBLICZNEGO

Następstwem bezpośredniego normatywnego związku pomiędzy władztwem publicznym a normą prawną, jest jednolity charakter oraz jednolite źródło władztwa publicznego w całym systemie prawa. Na gruncie obowiązującego porządku prawnego może istnieć wyłącznie jedno pojęcie władztwa publicznego (o takiej samej konstrukcji prawnej)<sup>70</sup>.

Wykonywanie władztwa publicznego (praw i obowiązków o charakterze władczym) jest normatywnie rozdzielone między wiele różnych podmiotów prawnych, których prawnej natury nie można z góry, ani założyć, ani wykluczyć<sup>71</sup>. To, które podmioty wykonywały będą funk-

---

<sup>70</sup> Zasada ta dotyczy w jednakowym stopniu wyróżnianego w nauce prawa administracyjnego, czasami jako samodzielnego problemu badawczego, tzw. „władztwa zakładowego”. Władztwo zakładowe nie jest niczym innym jak kwalifikowaną postacią władztwa publicznego. Nie ma czegoś takiego, jak samodzielne, odmienne w swej prawnej istocie od władztwa publicznego, wynikające z „istoty” zakładu administracyjnego, władztwo zakładowe. Podobnego zdania był np.: E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 175 oraz tenże, *Prawo administracyjne...*, s. 225; M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 124 i n. (autor uważał, że akty zakładowe, jak np. regulamin zakładu, to akty normatywne). Nie zgadzali się z tym poglądem np.: A. Wiktorowska i M. Wierzbowski [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 59.

<sup>71</sup> Mogą to być „klasykzne” organy państwa lub inne podmioty prawa administracyjnego, podmioty prawa cywilnego, a w wyjątkowych przypadkach nawet osoby fizyczne. Zgodnie z J. Starościakiem: „Już sam zakres problematyki decentralizacji [...]

cje władcze, zależy od decyzji prawodawcy. Prawodawca powinien w tej materii uwzględniać oczywiście dodatkowe czynniki, kierować się np.: dyrektywą zapewnienia skuteczności porządku prawnego, działać zgodnie z powszechnie przyjętym wzorcem racjonalności oraz respektować obowiązujące przepisy prawne. Jednakże wszystkie wymienione powyżej ograniczenia mają albo charakter pozaprawny, albo mogą być przez prawodawcę uchylone. W tym sensie, ostateczna struktura podmiotowa realizacji władztwa publicznego uzależniona jest od decyzji prawodawcy, a w konsekwencji – od treści normy prawnej.

Struktura organizacyjna (podmiotowa) wykonywania władztwa publicznego może być zróżnicowana. Dotyczy to nie tylko statusu prawnego podmiotów posiadających uprawnienia władcze, ale również całych układów prawnych relacji pomiędzy tymi podmiotami, które w terminologii prawniczej określane są jako: decentralizacja, centralizacja, autonomia, dekoncentracja itp. To co z dokonanych powyżej ustaleń jest istotne dla definicji władztwa publicznego, to fakt, że – z prawnego punktu widzenia – wykonywanie władztwa publicznego może być dzielone między różne podmioty prawne. Podział ten dokonywany jest na mocy odpowiednich postanowień norm prawnych, a decydujący wpływ na jego kształt ma, realizujący swoją polityczną wizję ustroju administracyjnego państwa, aktualny prawodawca.

## 11. UWAGI KOŃCOWE

Gdy myślimy o władztwie publicznym mamy zazwyczaj na ten temat jakąś intuicję. Wydaje się, że rozumiemy istotę władztwa i potrafimy rozpoznać zjawiska, z którymi jest ono związane. Kiedy przychodzi nam jednak sformułować definicję władztwa publicznego, a w szczególności definicję, która czyniłaby zadość jego normatywnemu charakterowi, to okazuje się, że jest to zadanie niezwykle trudne i praktycznie niemożliwe do wykonania bez uprzedniego przyjęcia kilku dodatkowych założeń oraz ograniczenia zakresu zastosowania definicji.

Władztwo publiczne pełni w nauce prawa liczne funkcje i opisywane jest z wielu różnych punktów widzenia. Dla prawnika może ono

---

wskazuje na to, że prawne formy decentralizacji, instytucje, za pośrednictwem których decentralizacja następuje, nie mogą być jednolite.” – E. Iserzon, J. Starościak, *op.cit.*, s. 69.

być przede wszystkim środkiem komunikacji, pojęciem narzędziem, które służy interpretacji tekstu prawnego oraz klasyfikowaniu innych pojęć (instytucji) prawnych. W tym sensie władztwo publiczne nie miałoby samodzielnej roli w nauce prawa.

Z drugiej strony, władztwo publiczne bywa traktowane jako niezależny problem badawczy. W tym znaczeniu, władztwo jest nie tylko elementem składowym definicji: organu administracji publicznej (państwowej), stosunku administracyjnoprawnego oraz prawnych form działania administracji, ale posiada swój odrębny normatywny sens, wyraża jakiś fragment porządku prawnego, na gruncie obowiązującego systemu prawnego, stanowi uniwersalną konstrukcję prawną.

Początkiem prawnych rozważań na temat władztwa publicznego musi być przyjęcie jego normatywnego charakteru. Oznacza to, że źródłem władztwa publicznego są normy prawne. Analiza władztwa w odezwaniu od obowiązujących uregulowań prawnych, jako swego rodzaju pojęcia przedprawnego lub pozaprawnego, nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia.

Władztwo publiczne określone zostało przez mnie jako element dyspozycji normy prawnej, który kwalifikuje w określony sposób obowiązki i uprawnienia podmiotów prawnych. Z tego punktu widzenia, akcentowanie władztwa jako cechy obowiązków (uprawnień) miało na celu zwrócenie uwagi na fakt, iż władztwo publiczne nie jest immanentną właściwością organów administracji publicznej, jako podmiotów prawnych.

Jednak podstawowym ustaleniem, które wskazuje na istotę pojęcia, jest teza, iż władztwo publiczne stanowi obowiązującą moc norm prawnych.

Powinność zastosowania się przez adresata czynności organu administracji publicznej do postanowień tej czynności oraz możliwość jej wyegzekwowania, opiera się bezpośrednio na mocy prawnej normy prawnej, na brzmieniu samego przepisu, bez konieczności uzyskiwania przez organ administracji publicznej zgody adresata czynności na jej dokonanie i bez pośrednictwa drogi sądowej. Moc porządku prawnego przejawia się przez działania organów administracji publicznej w stypizowanych formach – prawnych formach działania administracji.

Drugą ważną cechą pojęcia „władztwo publiczne”, która pośrednio wynika ze sposobu realizacji obowiązków (uprawnień), jest jednostronny charakter czynności organów administracji publicznej.

Podsumowując należy stwierdzić, że władztwo publiczne to obowiązująca moc porządku prawnego. Źródłem władztwa są normy prawne. Przejawem władztwa publicznego jest przypisanie niektórym podmiotom prawnym obowiązków i uprawnień do podejmowania sformali-



zowanych czynności prawnych (tzw. prawne formy działania administracji), których cechą jest wiążące i jednostronne wyznaczanie zachowania adresatów tych czynności. Wykonywanie władztwa publicznego może być rozdzielone przez prawodawcę (poprzez odpowiednie skonstruowanie norm prawnych) między zróżnicowane pod względem prawnym podmioty.