

Bartosz Majchrzak

Problemy związane z określeniem prawa administracyjnego : (na podstawie poglądów doktryny)

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/3, 151-162

2006

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bartosz Majchrzak*

PROBLEMY ZWIĄZANE Z OKREŚLENIEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO (NA PODSTAWIE POGLĄDÓW DOKTRYNY)

Bez ryzyka błędu można stwierdzić, iż pojęcie prawa administracyjnego, podobnie jak pojęcie administracji publicznej, należy do rzędu tych, których zakres i istota są łatwiejsze do intuicyjnego rozszyfrowania niż do precyzyjnego zdefiniowania¹. Przy tym niezbyt optymistycznie brzmi konkluzja J. Łętowskiego, zgodnie z którą „w świetle dotychczasowego dorobku teorii konsekwentne i precyzyjne określenie zakresu pojęcia prawa administracyjnego jest niemożliwe. Można się podjąć tego wyłącznie w pewnym i to niedoskonałym przybliżeniu”². Przyczyn tych problemów upatruje się przede wszystkim w bardzo rozległym obszarze regulacji, dotyczącym różnych działań czy form aktywności państwa lub podmiotów wykonujących funkcje publiczne. Ścisłe określenie przedmiotu prawa administracyjnego utrudnia także fakt, iż jest to gałąź prawa stosunkowo młoda³ (jej początki sięgają drugiej połowy XVIII i początków XIX wieku⁴), a przy tym „zmienna i płynna, bo

* Mgr Bartosz Majchrzak – asystent w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.

¹ Por. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna. Współczesne problemy*, Łódź 1969, s. 1.

² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15; podobnie idem, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 129.

³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 13.

⁴ Por. Z. Duniewska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 26-27.

najbardziej związana z dynamiką życia⁵. Ponadto, tak rozległy obszar zainteresowań prawa administracyjnego nie został unormowany przez kodeksy – otrzymujemy zatem całą mozaikę przepisów o różnej randze w hierarchii źródeł prawa, pochodzących z różnych okresów, przygotowywanych przez różne organy krajowe (na szczeblu centralnym i terenowym) oraz ponadpaństwowe organizacje międzynarodowe⁶. Przyczyn niejasności definicyjnych można poszukiwać wreszcie w tym, że ustawodawca, tworząc dany dział prawa, często nie kieruje się względami czystości konstrukcji prawnych, lecz względami celowości (np. w ustawie Prawo budowlane⁷ problematyka administracyjnoprawna „zazębia się” z regulacją prawa cywilnego i karnego)⁸.

Krytyczna ocena możliwości zdefiniowania prawa administracyjnego nie zwalnia nas jednak z obowiązku podjęcia próby choćby przybliżenia tego pojęcia. Rzecz jasna sposób jego określenia będzie miał zawsze charakter konwencjonalny i względny. Mamy również na względzie to, że żadna definicja czy podział nie zadowoli wszystkich oczekiwań, nie stanowi jakiegoś „panaceum na wszystkie dolegliwości” prawnika, żadna bowiem nie może równocześnie uwzględniać wszystkich elementów, jakie dla różnych potrzeb mogą być przydatne⁹.

Określenie „prawo administracyjne” jest terminem prawnym¹⁰. Ustawodawca jednak – podobnie zresztą jak w wypadku innych gałęzi prawa¹¹ – nie wprowadził jego definicji legalnej. Kwestia uściślenia tego pojęcia stanowiła więc przedmiot zainteresowania większości teoretyków prawa administracyjnego. Jako najstarsze jawią się te poglądy, które odwołują się do negatywnej definicji administracji państwowej (L. von Stein, W. Jellinek, O. Mayer). W tym przypadku za prawo administracyjne uznano tzw. „prawo wielkiej reszty”, czyli nie mieszczące się w ramach innych gałęzi. Ujęcie to, z pozoru najłatwiejsze i najbardziej klarowne, nie zawiera jednak znaczących elementów poznawczych. Pomijając trudności w dokładnym ustaleniu granic innych

⁵ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 34.

⁶ Z. Leoński, *op.cit.*, s. 14.

⁷ Ustawa z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118.

⁸ Z. Leoński, *op.cit.*, s. 24.

⁹ Por. M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 19, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 7 i 9.

¹⁰ Np. art. 6 § 1 pkt 7 ustawy z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

¹¹ W kwestii pojęcia „gałąź prawa” zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I: *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 46–48.

gałęzi prawa, określenie to nie wyznacza znamion prawa administracyjnego. Ten niedostatek zmusił do prób wypracowania określeń pozytywnych¹².

Definicje pozytywne prawa administracyjnego, uwzględniając kryterium zastosowane do ich konstruowania, tradycyjnie dzieli się na: podmiotowe, przedmiotowe¹³ oraz mieszane¹⁴ (tworzone przy zastosowaniu kryteriów przedmiotowych wzbogaconych elementami dodatkowymi). Jeśli odwołamy się do znaczenia podmiotowego¹⁵ i uznamy prawo administracyjne za gałąź prawa regulującą działanie organów administracji, możemy narazić się na szereg zarzutów. Przede wszystkim zauważyć należy, iż dzisiaj organy administracyjne zawierają umowy cywilne lub umowy o pracę, w sytuacjach określonych prawem wymierzają kary, mogą być podmiotami stosunków międzynarodowych. Tak więc działanie organów administracyjnych normuje także prawo cywilne, karne czy międzynarodowe. Nie każda zatem norma prawna odnosząca się do funkcjonowania administracji jest tylko przez to normą prawa administracyjnego¹⁶. Jeśli ponadto przyjmiemy w omawianym wypadku ustrojowe znaczenie organu administracyjnego¹⁷, to poza zakresem regulacji prawa administracyjnego znajdzie się działalność organów administracyjnych w znaczeniu funkcjonalnym, a więc wykonujących funkcje zleczone¹⁸. Wreszcie ujęcie to nie wskazuje na elementy charakterystyczne (istotę prawa administracyjnego), przenosząc ciężar ich ustalenia na pozytywne określenie organów administracyjnych. Nie zapewnia to wyeksponowania takiego czynnika, który charakteryzowałby prawo administracyjne jako gałąź¹⁹.

¹² Z. Duniewska, op.cit., s. 34.

¹³ J. Borkowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, pod red. J. Starościaka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 44–50; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 37–41.

¹⁴ Por. W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 11.

¹⁵ Tak J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Zakamycze 2003, s. 255 i S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 20.

¹⁶ J. Łętowski, op.cit., s. 14; tak też E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 26.

¹⁷ Podział na organy administracyjne w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym wprowadza W. Dawidowicz. Do organów administracyjnych w sensie ustrojowym zalicza on te, dla których wykonywanie administracji stanowi normalny element ich kompetencji, należy do zadań, dla realizacji których zostały one utworzone. Natomiast organy administracyjne w ujęciu funkcjonalnym wykonują funkcje administracji tylko wyjątkowo, mianowicie „na zlecenie” prawodawcy (*Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 45).

¹⁸ Por. M. Zimmermann, op. cit., s. 11.

¹⁹ J. Borkowski [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 50–51.

Określenia przedmiotowe, ujmując to najprościej, traktują prawo administracyjne jako regulujące proces administrowania²⁰. Za pierwszego, który odwołał się do tego kryterium uznawany jest M. Jaroszyński. W świetle poglądów Autora, prawo administracyjne obejmuje ogół norm regulujących stosunki społeczne wynikające w procesie administracyjnej działalności²¹, polegającej na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa²². Podstawowe zastrzeżenie, jakie teoria zgłasza pod adresem tego stanowiska to nieuwzględnienie przezeń faktu, że owa „realizacja zadań państwa” odbywać się może w oparciu o normy należące do innych niż prawo administracyjne gałęzi. Dotyczy to zwłaszcza sfery zaspokajania określonych potrzeb społeczeństwa, takich jak: dostarczanie energii, wody, usuwanie nieczystości, utrzymywanie dróg czy mostów, gdzie działalność administracji znajduje umocowanie przede wszystkim w regulacjach prawa cywilnego²³.

Skoro powyższe próby zdefiniowania prawa administracyjnego nie dały pożądaných rezultatów, teoretycy prawa administracyjnego zaczęli poszukiwać innej drogi. Wydaje się, że kierunek tym badaniom wytyczył F. Longchamps postulując: „określenia (prawa administracyjnego – B.M.) szukajmy w zasadzie «prawniczo», w prawnych znamionach, dotyczących sposobu działania czy stosowania norm – co znów dopuszcza pewne korektury czy szczegółowe interpretacje według przedmiotu normowanego”²⁴. Te wytyczne w różnym stopniu zdają się realizować autorzy opowiadający się za mieszanym ujęciem prawa administracyjnego.

Wobec powyższego, jako kolejny wyznacznik stosowany dla sprecyzowania interesującego nas pojęcia należy wymienić kryterium „swoistych form działania”. J. Starościak wykorzystuje je następująco: prawo administracyjne to gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych, podejmowaną w celu wykonania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania²⁵. Autor jednak nie precyzuje tej swoisto-

²⁰ J. Łętowski, op.cit., s. 14.

²¹ M. Jaroszyński, op.cit., s. 33; podobnie Z. Rybicki [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 107.

²² M. Jaroszyński, op. cit., s. 28.

²³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 291–292; tak też H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 42–43.

²⁴ F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Seria A, Nr 10, Wrocław 1958, s. 21.

²⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 17; podobnie F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 6, s. 891.

ści form, odsyłając jedynie do odpowiedniego działu swojego podręcznika, gdzie figuruje także forma typowa dla prawa cywilnego – umowa. Stawia to pod znakiem zapytania przydatność tego elementu dla odgraniczania norm prawa administracyjnego od prawa cywilnego. Jego użyteczność bowiem zależy będzie m.in. od odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest ustalenie swoistości prawnych form pracy organów administracyjnych²⁶.

Wyżej wskazany przedstawiciel doktryny, podobnie jak J. Filipek²⁷, nawiązuje w swych rozważaniach również do kategorii stosunku administracyjnoprawnego. Zawiera się to w stwierdzeniu, iż „trzon prawa administracyjnego stanowią te przepisy, które mogą stanowić podstawę powstania stosunku administracyjnoprawnego”²⁸. Pierwszego zarzutu przeciwnikom tej koncepcji dostarcza sam Autor zaznaczając, że wspomniane kryterium wyznacza jedynie trzon prawa administracyjnego, ale nie całość²⁹. Druga uwaga, jaka może się nasunąć wiąże się z tezą F. Longchamps, który twierdzi: „pojęcie stosunku prawnego jest ostatecznie tylko sprawą wyboru. Sprawą wyboru jest jego uznanie, w takim czy innym rozumieniu i w takim czy innym układzie myślowym, albo też jego pominięcie. Można zbudować obraz życia prawnego z użyciem tego pojęcia, można i bez niego – spór o to pozostanie nierozstrzygnięty”³⁰. Tak więc określenie prawa administracyjnego za pomocą odwołania się do kategorii stosunku administracyjnoprawnego nie przedstawia walorów dla tych, którzy odrzucają tę konstrukcję³¹. Przyjrzyjmy się ponadto niektórym cechom charakterystycznym stosunku administracyjnoprawnego w ujęciu J. Starościaka. Są nimi: a) przedmiot stosunku leżący zawsze w sferze zadań administracji publicznej; b) jednym z podmiotów jest organ administracyjny³²; c) przedmiotem roszczenia może być tylko sprawa, której roz-

²⁶ Por. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 41.

²⁷ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, CLXXXVII, Prace Prawnicze, z. 34, Kraków 1968, s. 134.

²⁸ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 17; por. też J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny...*, s. 134 („prawo administracyjne jest zespołem norm regulujących stosunki administracyjnoprawne”).

²⁹ Por. J. Borkowski [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 46.

³⁰ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 19, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 44.

³¹ Użyteczność konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego odrzucają: W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 49–50 i J. Boć, który proponuje wykorzystanie w to miejsce pojęcia „sytuacji administracyjnoprawnej” (*Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 827, Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 144 i n.).

³² J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, s. 18; idem, [w:] T. Rabska i J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 16–17.

strzygnięcie następuje w drodze prawem określonego działania administracji³³. Jak widać, elementy te zawierają pojęcia nie mające ściśle ustalonej treści, przerzucając ciężar określenia prawa administracyjnego na określenie „sfery zadań administracji publicznej”, „organu administracyjnego” i „prawem określonego działania administracji”. Co więcej ich jednoznaczne zdefiniowanie jak dotąd się nie powiodło. Oprócz tego przecież stosunek prawny jest pojęciem pochodnym od pojęcia normy prawnej w tym sensie, że nie „wyprzedza” normy, lecz powstaje jako konsekwencja jej zastosowania. Wówczas charakter stosunku prawnego (administracyjnoprawny, cywilnoprawny itp.) musi być pochodną charakteru normy prawnej, która go tworzy. Trudno zatem przyjąć, aby cecha normy (w tym wypadku prawa administracyjnego) mogła być wyprowadzana z cechy stosunku prawnego³⁴.

Następny składnik „wzbogacający” przedmiotowe określenie prawa administracyjnego to pojęcie „środków władczych”. W tym ujęciu jawi się ono jako gałąź prawa regulująca działalność organów administracyjnych w procesie administrowania, która jest realizowana przy użyciu środków władczych³⁵. Charakterystykę prawną owych środków przeprowadza się zazwyczaj na podstawie kryterium „władztwa administracyjnego”³⁶. Niestety jednak nie ma zgodności co do elementów konstrukcyjnych władztwa³⁷. Wśród jego atrybutów wymienia się najczęściej: zdolność autorytatywnej konkretyzacji norm, domniemanie legalności aktu administracji oraz dopuszczalność zastosowania przymusu państwowego w celu wyegzekwowania obowiązków wynikających z aktu administracji³⁸. Zatem działaniami organów administracyjnych,

³³ Idem, *Prawo administracyjne...*, s. 21.

³⁴ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 42.

³⁵ T. Kuta, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 14; J. Łętowski, op.cit., s. 14.

³⁶ T. Kuta, op.cit., s. 140.

³⁷ Przegląd stanowisk prezentują: J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 167, „Przegląd Prawa i Administracji II”, Wrocław 1972, s. 43–46; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 73–78; idem, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, Państwo i Prawo 6/1995, s. 50–51; brak jednolitości poglądów może wynikać również z faktu posługiwania się przez doktrynę pojęciem władztwa w rozumieniu „tradycyjnym” albo „współczesnym” (I. Skrzydło-Niżnik, *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, XX, s. 129–130), czy też w ujęciu „procesowym” albo „skutkowym” (M. Jaśkowska, *Zwiążanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 28–29).

³⁸ J. Borkowski [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 55; W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny...*, s. 79; tenże, *Imperium a gestia...*, s. 51; I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 28;

w których przejawia się władztwo administracyjne są: indywidualne akty administracyjne i akty generalne o charakterze normatywnym³⁹. Stosując więc kryterium „władczych środków działania” poza zakresem objętym prawem administracyjnym pozostawimy wszelkie te regulacje, które odnoszą się do działań administracji w formach pozawładczych, takich jak: porozumienie administracyjne czy czynności faktyczne⁴⁰ (czynności materialno-techniczne i działania społeczno-organizacyjne). Nie wydaje się to właściwym, gdyż te formy instynktownie są zaliczane do normowanych przez omawianą gałąź prawa.

Inną propozycję wysuwa E. Smoktunowicz. Według tego Autora „do prawa administracyjnego zaliczyć należałoby te normy, których celem jest bezpośrednie zabezpieczenie interesu społecznego (publicznego⁴¹ – B.M.)”⁴². Trudność jednak polega na tym, że nie ma bezwzględnej, stałej i trwałej definicji interesu publicznego. Pojęcie to wymaga ciągłej „redefinicji”, ciągłego określania, gdyż stanowi stale zmieniającą się kompozycję i balans różnych wartości konkretnego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu. Zatem treść omawianego interesu zależna jest w dużym stopniu od danego, istniejącego kontekstu społecznego podlegającego przecież nieustannym zmianom⁴³. Spróbujemy jednak podjąć próbę przybliżenia omawianego pojęcia. Będziemy przezeń rozumieć relację między jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym, a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść społeczeństwu, jako zbiorowości zorganizowanej w państwo⁴⁴. Ów stan obiektywny to stan wywołany działaniem (obowiązaniem)

Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Nr 1313, Prawo CCVI, Wrocław 1992, s. 145; I. Skrzydło-Niżnik, op.cit., s. 128-129; J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited 2003, s. 39.

³⁹ W. Chróścielewski, *Imperium a gestia...*, s. 51; T. Kuta, op.cit., s. 141; Z. Pulka, op.cit., s. 145.

⁴⁰ W kwestii pojęcia „czynności faktycznych” zob. w szczególności Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, XXXIX, s. 73-89; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 282-304; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 337-338 i 417-420.

⁴¹ Na potrzebę posługiwania się pojęciem „interesu publicznego” w miejsce pojęcia „interesu społecznego” zwraca uwagę m.in. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 119.

⁴² E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1969, s. 123-124.

⁴³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 45.

⁴⁴ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, Seria A, Nr 150, Wrocław 1972, s. 100, 106 i 108.

prawa. Kryterium „korzyści” oznacza zaś partycypację w dobrach (wartościach) występujących w ograniczonej ilości i nierówno rozdzielonych między ludzi⁴⁵. Tak więc w tym ujęciu na prawo administracyjne składają się normy prawne wywołujące swym obowiązaniem stany obiektywne oceniane korzystnie przez społeczeństwo z punktu widzenia faktu, iż przynoszą jemu korzyść (realizują określone wartości oceniane pozytywnie). Podstawowe zastrzeżenie, jakie się nasuwa jest związane z następującą okolicznością: w tym przypadku zakres prawa administracyjnego będzie zależał w dużej mierze od katalogu pozytywnych wartości przyjmowanego przez podmiot dokonujący ocen. Poszukiwana definicja nabierze cech subiektywnych, co poddaje w wątpliwość jej przydatność.

Atrakcyjną z metodologicznego punktu widzenia koncepcję prawa administracyjnego sformułował W. Dawidowicz. Najpierw zarzuca on dotychczasowym poglądom, że wyznaczonego w ten sposób porządku prawnego nie można uznać za jednorodny przedmiot badania. Jakościowe różnice między normami regulującymi stosunki wewnątrz aparatu administracyjnego a normami dotyczącymi stosunków między tym aparatem a społeczeństwem, uniemożliwiają w konsekwencji osiągnięcie takich wyników badawczych, jakie można byłoby odnieść do prawa administracyjnego jako całości⁴⁶. W związku z tym Autor ten postuluje potrzebę wyodrębnienia prawa ustrojowego w osobną gałąź prawa, która winna dysponować odrębną, właściwą sobie teorią⁴⁷. Obejmowałaby ona normy regulujące następujące zagadnienia: tworzenie organów administracyjnych oraz ich systemu, strukturę organizacyjną organu oraz systemu organów, stosunki wewnątrz organu i systemu tych organów, zadania (cele działania) administracji⁴⁸. Za konieczne uważa również oddzielenie postępowania administracyjnego⁴⁹ jako systemu norm dotyczących trybu stosowania norm prawa administracyjnego⁵⁰. Dyscypliny odpowiadające trzem wyżej wyodrębnionym gałęziom prawa proponuje określić terminem „nauk prawno-administracyjnych”⁵¹.

⁴⁵ Ibidem, s. 98–99.

⁴⁶ W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 47.

⁴⁷ Idem, *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 12, s. 869; idem, *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 6, s. 898.

⁴⁸ Idem, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 18 i 29; szerzej zob. idem, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108–109.

⁴⁹ Idem, *W kwestii pojęcia...*, s. 898.

⁵⁰ Idem, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 31.

⁵¹ Idem, *W kwestii pojęcia...*, s. 898.

Podjmując próbę sformułowania pojęcia normy prawa administracyjnego, W. Dawidowicz zwraca uwagę, że należy to czynić na dwóch różnych obszarach norm prawnych: z jednej strony na obszarze norm regulujących stosunki społeczne w sposób „bezpośredni” (wynikające z tych norm prawa i obowiązki wiążą ich adresatów „z mocy prawa”), z drugiej zaś na obszarze norm regulujących stosunki „pośrednio”, tzn. w drodze decyzji ich stosowania przez organy administracyjne⁵². Przy tych założeniach Autor konkluduje: „spośród norm prawnych regulujących bezpośrednio stosunki społeczne do prawa administracyjnego zaliczymy te normy prawne, w zakresie których służą organom administracji państwowej kompetencje do «niespornej» kontroli ich przestrzegania przez podmioty nie podporządkowane organizacyjnie tym organom, a także kompetencje do stosowania wobec tych podmiotów sankcji o charakterze egzekucyjnym”⁵³. Oprócz tego „do kategorii norm prawa administracyjnego należą te normy prawne, które są stosowane «niespornie» przez organy administracji państwowej w stosunku do podmiotów organizacyjnie im nie podporządkowanych, na wniosek tych podmiotów lub z urzędu, celem ustalenia konsekwencji prawnych normy (indywidualnych uprawnień i obowiązków) dla określonego podmiotu i w określonej sprawie”⁵⁴.

Podstawowym celem obu powyższych modeli było dla W. Dawidowicza wyznaczenie prawa administracyjnego jako dostatecznie jednorodnego przedmiotu badań. Na tę jedność mają wskazywać następujące cechy wspólne obu kategorii norm: są one normami ogólnymi i abstrakcyjnymi o charakterze materialnym i o powszechnej mocy obowiązującej, funkcjonalnie wiążą się z tą samą kategorią organów i odnoszą się do podmiotów nie podporządkowanych prawnie organom administracyjnym w danej sprawie. Zdaniem Autora, umożliwia to uznanie tak określonego prawa administracyjnego za osobną gałąź prawa, jako że normy do niej należące charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, iż jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenia teoretyczne⁵⁵.

Niewątpliwie przedstawiona koncepcja reprezentuje sporą wartość badawczą, a to za sprawą spójności i przejrzystości przyjętych konstrukcji teoretycznych. Pojawia się jednak wątpliwość, czy zaprezentowane ujęcie prawa administracyjnego nie jest jednak zbyt wąskie, zwłaszcza w związku z faktem prze-

⁵² Idem, *Pojęcie normy prawa administracyjnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 4, s. 31.

⁵³ Idem, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 22.

⁵⁴ Ibidem, s. 16–17.

⁵⁵ W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne...*, s. 13–14.

nikania się norm materialnego i procesowego prawa administracyjnego (także ustrojowego). Bowiern na gruncie prawa administracyjnego w jego tradycyjnym ujęciu wiele elementów normy ma mieszany charakter (np. decyzja administracyjna, wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego czy kompetencja organu administracji publicznej) i nie jest możliwe jednoznaczne ich zakwalifikowanie. W związku z tym należy zgodzić się z Z. Kmieciakiem, że propozycję W. Dawidowicza można rozpatrywać jedynie jako próbę sprecyzowania kryteriów uzasadniających wewnętrzny podział prawa administracyjnego⁵⁶.

Mimo, iż wszystkie dotychczas przedstawione definicje prawa administracyjnego zostały sformułowane kilkanaście lub kilkadziesiąt lat temu, to nadal są uważane za aktualne. Świadczy o tym fakt ich przytaczania przez autorów nowszych podręczników do nauki prawa administracyjnego⁵⁷, przy jednoczesnym braku innych propozycji. Pojawiają się wprawdzie określenia, które można byłoby nazwać opisowymi, ale nawiązują one do już od dawna ugruntowanych poglądów⁵⁸. Wyjątek stanowi jednak definicja aksjologiczna skonstruowana przez Z. Cieślaka.

Dla tego Autora podstawowym kryterium wyróżniającym prawo administracyjne jako integralną gałąź prawa są jego podstawy aksjologiczne (tzn. wartości, dla których ustawodawca stanowi prawo oraz związana z tymi wartościami treść norm)⁵⁹. Wobec powyższego prawo administracyjne to: „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”. Uporządkowanie norm prawnych polega na tym, iż prawo administracyjne stanowi ich spójny i integralny podsystem, zarówno z punktu widzenia struktury źródeł prawa, jak i związków treściowych

⁵⁶ Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 34.

⁵⁷ Por. J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 35–36; Z. Duniewska, op.cit., s. 34–41; J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne. Część I*, Zakamycze 2003, s. 15–24; J. Lang [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 21–22; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 28–29; E. Ura, E. Ura, op.cit., s. 26–27; J. Zimmermann, op.cit., s. 34–36.

⁵⁸ Por. Z. Duniewska, op.cit., s. 41; E. Ura, E. Ura, op.cit., s. 29; J. Zimmermann, op.cit., s. 36–39.

⁵⁹ Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op.cit., s. 55; o związkach prawa administracyjnego z realizowanymi wartościami wspominają również: J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 39; Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej...*, s. 114 i n.; B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego* [w:] I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 400; M. Wyrzykowski, op.cit., s. 10, 83 i 191–192.

norm. Zwrócić należy ponadto uwagę na następującą prawidłowość: tylko funkcja państwa zwana „administracją”, realizowana przez organy administracyjne w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym, polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego. Wprawdzie wykonywanie władzy ustawodawczej i sądowniczej także ma służyć dobru wspólnemu, ale pośrednio, bądź przez stanowienie ustaw, bądź poprzez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (czy szerzej – realizowanie zasady praworządności). Inaczej mówiąc, Sejm tworzy ustawowe warunki dla procesów realizacji dobra wspólnego, a sądy – rozstrzygając sprawy karne i cywilne – „kontrolują” realizowanie bądź ochronę dobra wspólnego. Kluczowym pojęciem w definicji Z. Cieślaka jest jednak „dobro wspólne”, agregujące na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo⁶⁰. Natomiast „wartość” w systemie prawnym jawi się jako stosunek ocen prawodawcy: skonkretyzowanej czasowo oceny stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia odniesionej do systemu relatywnie stałych ocen⁶¹.

Na podstawie tego, co dotąd powiedziano wydaje się, że każdy ze sposobów ujęcia prawa administracyjnego z osobna charakteryzuje pod jakimś względem normowane stosunki społeczne, samo prawo administracyjne jako gałąź, jego normy w stosowaniu oraz skutki obowiązywania i stosowania norm tej gałęzi prawa. Scalone razem nie tworzą jednak określenia prawa administracyjnego, gdyż obejmują zbyt wiele zjawisk i stosunków, ażeby mogły stworzyć spójne pojęcie⁶². Wobec tego trzeba się chyba zgodzić ze stwierdzeniem M. Zimmermanna: „nie ma [...] definicji, która by mogła rozwiązać wszystkie trudności, jakie nasuwają praktyka, postulaty nauki i potrzeby dydaktyczne”⁶³.

Na koniec warto poczynić jeszcze jedną dość istotną uwagę: niektóre z wyżej wskazanych elementów mających nam przybliżyć w jakiś sposób pojęcie prawa administracyjnego (interes publiczny, organ administracyjny, realizacja zadań państwa, wartości itp.) powinny być ustalane nie tylko w aspekcie wewnątrzpaństwowym, ale również ponadpaństwowym. Ten „szerszy” punkt widzenia dotyczy uregulowań tworzonych na szczeblu ponadkrajowym, a oddziałujących na wewnątrzpaństwowe stosunki społeczne. Cenne są w związ-

⁶⁰ Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op.cit., s. 56–57.

⁶¹ Idem, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 40.

⁶² J. Borkowski [w:] *System prawa administracyjnego...*, s. 52–53.

⁶³ M. Zimmermann, op.cit., s. 13.

ku z tym uwagi P. Dobosza, proponującego wprowadzenie pojęcia prawa administracyjnego *sensu largo*. W jego zakresie Autor wyróżnił: a) prawo administracyjne krajowe (tworzone przez krajowe organy władzy publicznej w państwie); b) prawo administracyjne międzynarodowe (w ujęciu, jakie zaproponował J. Boć⁶⁴); c) europejskie (wspólnotowe) prawo administracyjne: c1) *sensu largo* (normy prawne organów unijnych, wiążące zarówno administrację Wspólnot Europejskich, jak i administrację publiczną państw członkowskich) i c2) *sensu stricto* (normy prawne organów unijnych wiążące tylko administrację publiczną państw członkowskich)⁶⁵.

⁶⁴ „taki fragment porządku prawnego, o tym samym przedmiocie regulacji z zakresu prawa administracyjnego, który obowiązuje jednocześnie wszystkie właściwe podmioty w co najmniej dwóch krajach w sposób bezpośredni i trwały, i który na tych samych zasadach w obrębie jego zakresu zastosowania wywołuje odpowiedzialność i egzekucję realizowaną tak samo przez organy osobne lub wspólne.” (J. Boć, *Prawo administracyjne...*, s. 54).

⁶⁵ P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 159; zob. też S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. VI, s. 71–86.