Maciej Mączyński

NORMATYWNE UJĘCIE CZĘŚCI OGÓLNEJ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Studium z teorii prawa administracyjnego



ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

NORMATYWNE UJĘCIE CZĘŚCI OGÓLNEJ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO. STUDIUM Z TEORII PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Maciej Mączyński

Tę pracę dedykuję mojej ukochanej żonie - Dominice.

Pamięci znamienitych prawników-administratywistów, których dzieła stanowiły dla mnie inspirację do napisania tej pracy:

Pana Profesora Franciszka Longchamps de Bérier (1912-1969) oraz

Pana Profesora Krystiana Ziemskiego (1952-2023).

Maciej Mączyński

NORMATYWNE UJĘCIE CZĘŚCI OGÓLNEJ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Studium z teorii prawa administracyjnego

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

Autor
Maciej Mączyński

Recenzja naukowa
dr hab. Przemysław Krzykowski. prof. UWM

Korekta, skład i projekt okładki
Karol Łukomiak

Projekt okładki wykonany z wykorzystaniem narzędzi AI

© Copyright by author & ArchaeGraph

ISBN: 978-83-69024-20-2

Wersja elektroniczna dostępna na stronie internetowej wydawcy:
www.archaegraph.pl

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ-STAROWA GÓRA 2026

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 10

Przedmowa 14

Wstęp 18

I. Problematyka badawcza, przedmiot i zakres pracy oraz uzasadnienie wyboru omawianej tematyki 18

II. Pytania badawcze - główne i pomocnicze 23

III. Cel pracy 25

IV. Tezy pracy 29

V. Metody badawcze 30

VI. Obecny stan badań nauki 33

VII. Ogólny plan pracy 41

Rozdział I

Pozytywizacja części ogólnej prawa administracyjnego 47

1.1. Uwagi wprowadzające 47

1.1.1. Znaczenie części ogólnej prawa administracyjnego 47

1.1.2. Pozytywizacja prawa - szczególny zabieg legislacyjny 62

1.1.3. Elementy części ogólnej prawa administracyjnego 67

1.2. Próby „kodyfikacji" prawa administracyjnego 71

1.2.1. Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r. 71

1.2.2. Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1996 r. 82

1.2.3. Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 r. 89

1.3. Podsumowanie 93

Rozdział II

Aksjologiczne uwarunkowania prawa administracyjnego **97**

2.1. Uwagi wprowadzające **97**

2.2. Uniwersalne wartości prawa administracyjnego **106**

2.2.1. Humanizm, dobro człowieka, dobro wspólne oraz interes publiczny **108**

2.2.2. Prawda **116**

2.2.3. Sprawiedliwość **120**

2.2.4. Zasady współżycia społecznego **125**

2.2.5. Skuteczność oraz pewność prawa **128**

2.3. Podsumowanie **134**

Rozdział III

Zasady ogólne prawa administracyjnego **138**

3.1. Uwagi wprowadzające **138**

3.2. Zasady ogólne wspólne dla prawa administracyjnego **145**

3.2.1. Zasada praworządności **149**

3.2.2. Zasada dobrej administracji **158**

3.2.3. Zasada proporcjonalności **167**

3.2.4. Zasada subsydiarności **177**

3.2.5. Zasada transparentności administracji **183**

3.2.6. Zasada skuteczności **188**

3.2.7. Zasada weryfikowalności administracji i jej działań (zaniechań) **197**

3.3. Podsumowanie **201**

Rozdział IV

Definiowanie uniwersalnych pojęć prawa administracyjnego **204**

4.1. Uwagi wprowadzające **204**

4.2. Sposób formułowania definicji pojęć prawnych **211**

4.3. Uniwersalne pojęcia prawa administracyjnego **214**

4.3.1. Administracja publiczna **216**

4.3.2. Organ administracji publicznej **223**
4.3.3. Decyzja administracyjna **227**
4.3.4. Interes prawny **230**
4.3.5. Kontrola, nadzór i kierownictwo **235**
4.3.6. Rzeczy publiczne i urządzenia użyteczności publicznej **248**
4.3.7. Ciężar publiczny, świadczenie publiczne i danina publiczna **252**
4.3.8. Sankcja administracyjna **259**
4.4. Podsumowanie **265**

Rozdział V

Źródła prawa administracyjnego **267**
5.1. Uwagi wprowadzające **267**
5.2. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego **272**
5.2.1. Akty prawodawstwa otwartego porządku prawnego **272**
5.2.2. Praktyka administracyjna **283**
5.2.3. Orzecznictwo sądów i trybunałów **287**
5.2.4. Doktryna prawa administracyjnego **315**
5.3. Europeizacja prawa administracyjnego **317**
5.4. Podsumowanie **335**

Rozdział VI

Stosunek administracyjnoprawny **339**
6.1. Uwagi wprowadzające **339**
6.2. Podmioty stosunku administracyjnoprawnego **345**
6.2.1. Podmiot administracji publicznej **345**
6.2.2. Podmiot administrowany **355**
6.3. Przedmiot i treść stosunku administracyjnoprawnego **362**
6.4. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych **368**
6.5. Podsumowanie **375**

Rozdział VII

Instytucje prawa administracyjnego zapewniające stabilność stosunków administracyjnoprawnych **377**

7.1. Uwagi wprowadzające **377**

7.2. Przedawnienie praw i obowiązków **381**

7.3. Egzekucja administracyjna praw i obowiązków **397**

7.4. Sukcesja praw i obowiązków **399**

7.4.1. Uwagi wprowadzające **399**

7.4.2. Sukcesja uniwersalna praw i obowiązków rzeczowych **404**

7.4.3. Sukcesja singularna praw i obowiązków rzeczowych **413**

7.4.4. Sukcesja praw i obowiązków mieszanych **419**

7.4.5. Sukcesja ustrojowa i procesowa **423**

7.5. Podsumowanie **427**

Rozdział VIII

Metoda administrowania jako determinanta stosowania prawnych form działania administracji publicznej **431**

8.1. Uwagi wprowadzające **431**

8.2. Typologia form działania administracji publicznej **438**

8.3. Nowe konsensualne formy prawne działania administracji publicznej jako wyraz metody administrowania **447**

8.3.1. Uwagi wprowadzające **447**

8.3.2. Umowa administracyjna **452**

8.3.3. Kontrakt administracyjny **461**

8.4. Podsumowanie **471**

Rozdział IX

Część ogólna prawa administracyjnego w wybranych państwach europejskich **473**

9.1. Uwagi wprowadzające **473**

9.2. Hiszpańska ustawa o ustroju prawnym sektora publicznego **475**

9.3. Część ogólna francuskiego prawa administracyjnego **490**

9.4. Holenderska ustawa - Ogólne prawo administracyjne **511**
9.5. Podsumowanie **520**

Zakończenie **523**
Bibliografia **539**
Załącznik - projekt ustawy - Prawo administracyjne ogólne **597**

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z2.04.1997r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
k.p.a.	Ustawa z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.
k.c.	Ustawa z 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.
u.p.e.a.	Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 z późn. zm.
u.s.g.	Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.
p.b.	Ustawa z 7.07.1994 r. - Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.
u.c.p.g.	Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733.
k.k.	Ustawa z 6.06.1997 r. - Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.
o.p.	Ustawa z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.
k.s.h.	Ustawa z 15.09.2000 r. - Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.
u.d.i.p.	Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.
u.t.d.	Ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1490 z późn. zm.
p.p.s.a.	Ustawa z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.
u.p.z.p.	Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.
u.t.k.	Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 z późn. zm.
u.o.z.o.z.	Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

u.p.s.	Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.
p.w.	Ustawa z 20.07.2017 r. - Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.
Z.T.P.	Zasady techniki prawodawczej - załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.
Konwencja	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
TUE	Traktat o Unii Europejskiej, sporządzony w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzony w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 863/3.
EKDA	Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 6.09.2001 r. zatwierdzająca Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, t.j. Dz. U. UE. C z 2011 r. Nr 285, poz. 3.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz von 25.05.1976, „Bundesgesetzblatt" 2024 nr 236 (pol. Ustawa federalna o postępowaniu administracyjnym z 25.05.1976 r.).
l.p.a.c.a.p.	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, „Boletín Oficial del Estado" núm. 22928 de 2024 (pol. Ustawa z 1.10.2015 r. o wspólnym postępowaniu administracyjnym dla administracji publicznych).
l.r.j.s.p.	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, „Boletín Oficial del Estado" núm. 15936 de 2024 (pol. Ustawa z 1.10.2015 r. o ustroju prawnym sektora publicznego).
AWB	Algemene wet bestuursrecht van 4.06.1992, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" van 2026, nr 10 (pol. Ustawa z 4.06.1992 r. o ogólnym prawie administracyjnym).
BW	Burgerlijk Wetboek van 19.05.2011, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" van 2018, nr 37 (pol. Ustawa z 19.05.2011 r. - Kodeks cywilny).

Instytucje

ASA	Apelacyjny Sąd Administracyjny (fr. La Court Administrative d'Appel)
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka

FSA	Federalny Sąd Administracyjny (niem. Bundesverwaltungsgericht)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
RK	Rada Konstytucyjna (fr. Le Conceil Constitutionel)
RS	Rada Stanu (fr. Le Conceil d'Etat)
RSH	Rada Stanu Królestwa Niderlandów (nid. Raad van State)
SN	Sąd Najwyższy
SNH	Sąd Najwyższy Królestwa Niderlandów (nid. Hoge Raad der Nederlanden)
TCE	Trybunał Konstytucyjny Królestwa Hiszpanii (hisz. Tribunal Constitucional de España)
TDC	Trybunał Konfliktów (fr. Tribunal des conflicts)
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSE	Sąd Najwyższy Królestwa Hiszpanii (hisz. Tribunal Supremo de España)
TSUE/ETS	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej / Europejski Trybunał Sprawiedliwości
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory

ABKort	AB Rechtspraak Bestuursrecht (pol. Orzecznictwo prawnoadministracyjne)
ArianeWeb	Rechercher une décision du le Conseil d'Etat - ArianeWeb (pol. Wyszukiwarka Orzeczeń Rady Stanu dostępna pod adresem: https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb)
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dostępna pod adresem: https://orzeczenia.nsa.gov.pl
Dz. U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz. Urz. Woj.	Dziennik Urzędowy Województwa
Dz. U. UE. L.	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Recueil Lebon	Recueil Lebon - Recueil des decisions du Conseil d'Etat (pol. Zbiór orzecznictwa Rady Stanu)

Inne skróty

art.	artykuł
lit.	litera
pkt	punkt
POPA z 1988 r.	Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r.
POPA z 1996 r.	Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1996 r.
POPA z 2008 r.	Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 r.
por.	porównaj
poz.	pozycja
t.j.	tekst jednolity
ust.	ustęp
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami
zob.	zobacz

Przedmowa

Niniejsza monografia stanowi rozwiniętą oraz uzupełnioną wersję mojej rozprawy doktorskiej, noszącej tożsamy tytuł. Pracę tę przygotowałem pod kierunkiem naukowym Pana Profesora Wojciecha Sawczyna w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Rozprawę doktorską obroniłem w dniu 5 grudnia 2023 r. Pozytywny wynik obrony stanowił następnie podstawę do nadania mi stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie naukowej nauki prawne przez Radę Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Wydziału Prawa i Administracji w dniu 30 stycznia 2024 r.

Inspiracją do napisania pracy doktorskiej poświęconej części ogólnej prawa administracyjnego był przede wszystkim wykład z prawa administracyjnego, przeprowadzony przez Pana Profesora Krystiana Ziemskiego w dniu 24 października 2013 r. oraz zainteresowanie prawem administracyjnym, jakie przejawiało się od początku mojej drogi akademickiej. W pamięci pozostało mi stwierdzenie ww. wykładowcy, że polskie prawo administracyjne nie posiada skodyfikowanej części ogólnej i zapewne nigdy to nie nastąpi z uwagi na tak duże zróżnicowanie materii prawnoadministracyjnej. Moja dalsza refleksja nad tym stwierdzeniem sprowadzała się do próby zrozumienia tego, że skoro prawo administracyjne jest tak bardzo istotną gałęzią prawa, oddziałującą w każdej chwili na społeczeństwo poprzez działanie administracji publicznej, a więc poprzez zapewnienie efektywności wykonywania zadań publicznych na rzecz szeroko pojętego rozwoju w myśl koncepcji Pana Profesora Eberharda Schmidt-Aβmanna, to pożądanym byłoby znalezienie chociażby jakiejś części wspólnej, aby tak skomplikowaną materię uczynić bardziej funkcjonalną i transparentną w celu jak najlepszego stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego. Mój zapał do dalszych prac nad tym zagadnieniem nieco osłabł, kiedy jeszcze w czasie studiów zapoznałem się z ostatnią próbą „kodyfikacji" prawa administracyjnego podjętą w 2010 r. Uznałem

wówczas, że skoro nie udało się dotąd stworzyć koncepcji części ogólnej prawa administracyjnego, to zapewne nie jest to możliwe.

Od początku mojej drogi naukowej, cały swój wysiłek poświęciłem znalezieniu odpowiedzi na pytanie, czy część ogólna prawa administracyjnego może zaistnieć w przestrzeni prawnej jako ustawa, a jeżeli tak to co miałaby ona regulować i jakie skutki będzie wywoływać. Dążenia do tego celu wspomagała także praca zawodowa w sądzie administracyjnym, gdzie spotykałem i nadal spotykam się z kluczowymi zagadnieniami prawa administracyjnego oraz problemami braku wspólnej regulacji, chociażby o charakterze ogólnym. Uświadomiłem sobie, że nieustannie istnieje problem braku części ogólnej prawa administracyjnego i, że jest to obszar wymagający kompleksowego rozważenia, nie zakładając jednocześnie ostatecznego rezultatu.

Zastanawiałem się, czy nawet jeśli uda mi się sformułować projekt ustawy będącej normatywnym ujęciem części ogólnej prawa administracyjnego, to czy nie będzie to aby zamysł regulacji, która da jej pomysłodawcy wyłącznie satysfakcję tylko z samego faktu jej utworzenia. Nie chodzi bowiem tylko o zapełnienie pewnej luki w systemie prawa. Moim zamiarem było to, aby zaproponować brzmienie regulacji, jaka uczyni prawo administracyjne bardziej funkcjonalnym, operatywnym i będzie ona stanowiła swoisty drogowskaz w zakresie stanowienia i stosowania zmiennego, wieloaspektowego i rozproszonego prawa administracyjnego przez każdy podmiot prawa. Dlatego też poszukiwałem takich elementów, składających się na część ogólną prawa administracyjnego, aby jednocześnie znajdowała ona zastosowanie do administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Tylko w takim rozumieniu bowiem można postrzegać część ogólną.

Przełomem w przygotowywaniu koncepcji mojej pracy doktorskiej było zapoznanie się z dorobkiem naukowym Pana Profesora Franciszka Longchamps de Bérier (1912-1969). Prace Pana Profesora ukazały mi, po pierwsze, potrzebę filozoficznego i teoretycznego spojrzenia na administrację publiczną oraz prawo administracyjne, a po drugie, na nowo odkryłem cel istnienia administracji oraz regulacji prawnoadministracyjnych, kiedy mogłem chociaż w niewielkim stopniu zaznajomić się z filozofią (ludowej wówczas) administracji państwowej. Perspektywa filozoficzno-teoretyczna ukierunkowała moje dalsze badania, ponieważ niezmiennie kierowałem się koniecznością znalezienia części wspólnej prawa administracyjnego, przyjmując jednocześnie służebną rolę administracji publicznej i tej gałęzi prawa za naczelną wartość mojej pracy. Z kolei prace Pana Profesora Eberharda Schmidt-Aβmanna utwierdziły mnie w przekonaniu, że podjęta

przeze mnie próba sformułowania własnej propozycji normatywnego ujęcia części ogólnej prawa administracyjnego, wymaga ode mnie podejścia systemowego wobec tej gałęzi prawa, co jeszcze bardziej uświadomiło mi wagę zagadnień, jakie poruszam w swojej dysertacji.

Mam świadomość tego, że zaproponowane przeze mnie rozwiązanie może być poddane krytyce. Poruszam w swojej pracy zagadnienia, na które przedstawiciele różnych szkół polskiego prawa administracyjnego mają odmienne poglądy. Wyrażam jednak przekonanie, że dołączony do niniejszej monografii projekt ustawy - Prawo administracyjne ogólne - będzie chociaż zaczynem do jakże pożądanej refleksji nad sformułowaniem czwartego i wierzę, że ostatniego projektu ustawy stanowiącej część ogólną prawa administracyjnego. Po latach badań naukowych stwierdzam, że sformułowanie aktu normatywnego tej rangi jest możliwe, czego dowodzę w niniejszej monografii.

Słowa wdzięczności kieruję do recenzentów w moim przewodzie doktorskim: Pana Profesora Przemysława Krzykowskiego, Pana Profesora Jana Chmielewskiego oraz Pana Profesora Bartosza Liżewskiego. Dziękuję recenzentom za niezwykle cenne wskazówki, porady, uwagi polemiczne oraz zachętę do publikacji mojej pracy doktorskiej. Jestem wdzięczny recenzentom za ukazanie mi kierunku, w jakim powinienem podążać, aby udoskonalić moją rozprawę doktorską oraz za bardzo pozytywną ocenę pracy, przez co mogłem z powodzeniem zakończyć obronę rozprawy doktorskiej.

Składam serdeczne podziękowania mojemu promotorowi - Panu Profesorowi Wojciechowi Sawczynowi - bez którego pomocy nie przygotowałbym tej pracy. Świadomość złożoności tematyki, jaką się zająłem, była dla mnie z jednej strony mobilizacją, a z drugiej strony wielkim wyzwaniem. Pan Profesor Sawczyn do samego końca wierzył w to, że znajdę konstruktywne wnioski nad zagadnieniem części ogólnej prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy sformułowanie ustawy regulującej tę część było w moim zamyśle możliwe, czy też nie. Mając świadomość tego, jak bardzo wierzyłem przed laty w hipotezę o zdolności sformułowania części ogólnej prawa administracyjnego w postaci ustawowej, Pan Profesor Sawczyn umiejętnie skłaniał mnie do nieustannie obiektywnego spoglądania ma badaną przeze mnie materię. Wsparcie, na jakie mogłem liczyć ze strony Pana Profesora Sawczyna przez wszystkie lata pisania pracy doktorskiej, jest nieocenione.

Na końcu dziękuję wszystkim osobom, które towarzyszyły mi w jakikolwiek sposób przez całą drogę przygotowywania tej pracy - mojej rodzinie, przyjaciołom i wszystkim życzliwym mi osobom. Oddaję tę monografię w ręce czytelników

z nadzieją, że refleksja nad częścią ogólną prawa administracyjnego znowu będzie znaczącym głosem w dyskursie naukowym na gruncie nauk prawnych.

Niniejsza praca uwzględnia stan prawny obowiązujący w dniu 1 lutego 2026 r.

Maciej Mączyński
Poznań, dnia 13 marca 2026 r.,
w szóstą rocznicę rozpoczęcia prac nad przygotowaniem rozprawy doktorskiej

WSTĘP

I. Problematyka badawcza, przedmiot i zakres pracy oraz uzasadnienie wyboru omawianej tematyki

Prawo administracyjne, jako część prawa publicznego odnoszącego się do działalności i funkcjonowania państwa[1], reguluje szerokie spektrum spraw społecznych, ekonomicznych, a także politycznych[2], które następnie przekładają się odpowiednio na jakość życia społeczeństwa, stan gospodarki oraz polityczny kierunek rozwoju państwa i samorządu terytorialnego, stanowiącego jego element. Konsekwencją wyżej wymienionej wieloaspektowości tego prawa jest to, że cechuje się ono daleko idącym rozproszeniem materii normatywnej. Przepisy omawianej gałęzi prawa regulują zagadnienia będące wielokrotnie częścią różnych obszarów normatywnych. Dla przykładu, prowadzenie polityki przestrzennej jest domeną przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże poszczególne elementy tej materii są rozproszone w ramach wielu odrębnych aktów normatywnych - np. regulacji geologicznych i górniczych, prawnośrodowiskowych, przepisach dotyczących realizacji inwestycji drogowych. Oznacza to, że poszczególne ustawy nie zawsze normują wyczerpująco materię będącą głównym przedmiotem ich regulacji. Innymi słowy, wielokrotnie jest tak, że określona materia prawnoadministracyjna jest rozproszona w ramach kilku, a czasami kilkunastu ustaw.

---

[1] A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obow. w Królestwie Polskim. Tom I*, Warszawa 1880, s. 15, zob. także Z. Duniewska, *Prawo administracyjne - wprowadzenie* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa* administracyjnego, Warszawa 2015, s. 87.

[2] E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, tłum. M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022, s. 203.

Prawo administracyjne jest także zmienne. Zmieniające się realia społeczne wywołane rozmaitymi zdarzeniami, zwyczajami, rozwojem kulturowym i naukowym, zmieniające się realia ekonomiczne, wpływające na zamożność społeczeństwa, a także państwa, a wreszcie zmiany polityczne, wymagają dostosowania przepisów tego prawa do nieustannie ewoluującej rzeczywistości otaczającej społeczeństwo[3]. Częstotliwość zmian w prawie administracyjnym jest tak duża, że wielokrotnie powstają liczne wątpliwości walidacyjne oraz interpretacyjne dotyczące procesu stanowienia oraz stosowania tego prawa[4].

Wymienione powyżej cechy prawa administracyjnego, będącego przedmiotem badań naukowych w niniejszej pracy, zyskują na znaczeniu, kiedy chociaż w ogólnym zarysie przedstawi się istotę tego prawa. Bardziej szczegółowe rozważania nad prawem administracyjnym zostaną przedstawione w dalszych rozdziałach, jednakże należy w tym miejscu zaznaczyć podstawowe elementy składowe statuujące definicję tej gałęzi prawa. Jest to uzasadnione potrzebą wyeksponowania doniosłości znaczenia całości spektrum regulacji prawnoadministracyjnej. Zanim to jednak nastąpi należy podkreślić jeszcze jedną istotną cechę prawa administracyjnego, jaką jest nierozerwalna więź z administracją publiczną. Związek prawa administracyjnego z administracją publiczną implikuje konieczność ograniczenia refleksji naukowej wyłącznie do granic regulacji prawnoadministracyjnej. Przedmiotem niniejszej pracy nie będą zatem inne części prawa publicznego niż prawo administracyjne. Chociaż pojawią się w dalszych rozdziałach odesłania np. do prawa podatkowego i prawa gospodarczego to taki zabieg będzie miał na celu wyłącznie podkreślenie zasadności adaptacji niektórych korzystnych rozwiązań normatywnych do poszukiwanej normatywnej postaci części ogólnej prawa administracyjnego. Zaniechanie co do odnoszenia się do bardziej szczegółowych regulacji prawa publicznego, np. wspomnianego już prawa podatkowego jest celowe, ponieważ niniejsza praca koncentruje się na problemie braku części ogólnej prawa administracyjnego. Powracając do zagadnienia związku prawa administracyjnego z administracją publiczną, należy podkreślić, że poprzez działalność administracji publicznej, prawo administracyjne urzeczywistnia się, chociaż oczywiście nie zawsze tak jest, ponieważ częstokroć sam fakt stanowienia prawa administracyjnego jest wystarczający dla wywołania zamierzonych skutków prawnych bez konieczności konkretyzacji norm prawnych z niego wynikających.

[3] P. Bieś-Srokosz, *Problemy kodyfikacyjne polskiego prawa administracyjnego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze" 2020, nr 11, s. 144.
[4] J. Mikołajewicz, A. Skoczylas, *Intertemporalna problematyka prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2012, nr 1, s. 5.

Zagadnienie „administracji publicznej" jest samo w sobie nadzwyczaj obszerne, jednakże już teraz warto, nieco wyprzedzająco, podkreślić aspekt prawny i aspekt społeczny administracji publicznej[5]. Administracja powstaje w wyniku działalności prawodawczej. Jednakże ze względu na jej oddziaływanie społeczne, nie da się uregulować wyczerpująco każdego jej aspektu. Z tego właśnie względu J. Boć określił ją mianem „uciekającego zjawiska"[6]. Konstatacja powołanego autora jest swoistą zapowiedzią rozważań nad istotą administracji publicznej, która zostanie znacznie pogłębiona w dalszych rozdziałach niniejszej pracy.

Wspomniana administracja wykonuje, ale także współstanowi prawo administracyjne, korzystając przy tym z władztwa dla zapewnienia skuteczności swoich działań podjętych na rzecz zapewnienia rozwoju społecznego, ekonomicznego oraz politycznego - ogółem dobra wspólnego. To stawia podmioty spoza administracji w relacji podrzędności względem niej, co jednak nie jest równoznaczne z bezwzględnym „poddaństwem". Dodatkowo doniosłość prawa administracyjnego oraz administracji publicznej i rola, jaką odgrywają w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym, jest wzmacniana konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego. Istnienie tejże zasady czyni prawo administracyjne dziedziną referencyjną, która zakłada objęcie każdego aspektu życia społecznego, gospodarczego i politycznego regulacją prawną, aby zapewnić pomyślność wykonywania zadań na rzecz obywateli. Tym samym uprawniony jest wniosek, iż prawo administracyjne i administracja publiczna pełnią rolę przede wszystkim służebną. „Konstytucyjna gwarancja godności człowieka stała się równocześnie najwyższym urzeczywistnionym źródłem prawa dla stosunku państwa do człowieka: państwo nie jest tu ze swej własnej woli, lecz stworzone jest przez człowieka, aby dzięki temu mógł on swe życie prowadzić w godności i bezpieczeństwie"[7].

Powyższe ogólne rozważania nad prawem administracyjnym i administracją publiczną, bez poważniejszej póki co deklaracji w zakresie przyjęcia jakiejś konkretnej definicji każdego z tych pojęć, uprawniają do konstatacji, że prawo administracyjne jest „gałęzią prawa, która normuje organizację i funkcjonowanie

[5] E.Schmidt-Aβmann podkreśla, że prawo administracyjne spełnia „funkcję" podwójnego zlecenia: dyscyplinowanie (niem. *Disziplinierung*) oraz efektywność (niem. *Effektuierung*) działania administracyjnego, co przekłada się na sprawowanie władztwa na wykonywaniem zadań publicznych na rzecz rozwoju i dobra wspólnego oraz egzekwowanie zachowań i postaw, które mają na celu czynienie przepisom prawnoadministracyjnym zadość - E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 23.

[6] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 127.

[7] K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, „Allgemeine Lehren der Grundrechte" 3/1, Berlin 1988.

administracji publicznej"[8]. Można by powiedzieć, że zacytowany pogląd J. Jagielskiego denotuje prawo administracyjne bardziej jako „prawo administracji". J. Jagielski przedstawił najprostsze ujęcie tej gałęzi prawa, jednakże należy zgodzić się z takim ujęciem prawa administracyjnego, chociaż nie jest ono wyczerpujące. Obok regulacji dotyczącej funkcjonowania administracji publicznej, należy oczywiście wskazać na sferę procesową, w której prawa i obowiązki, doniosłe dla relacji pomiędzy państwem a obywatelem, są konkretyzowane. W ten sposób można wyróżnić administracyjne prawo ustrojowe, procesowe oraz materialne. Trudności dostarcza wskazanie „najważniejszej" części prawa administracyjnego bez pogłębionych rozważań nad istotą każdej z nich oraz nad istotą stosunku administracyjnoprawnego, ale konieczne jest przyznanie pierwszeństwa administracyjnemu prawu materialnemu. Są to bowiem przepisy prawa, które „określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) tych podmiotów, które w ramach danego stosunku administracyjnoprawnego występują w charakterze podmiotów administrowanych[9], a więc podległych podmiotom dysponującym władztwem administracyjnym"[10]. Konieczność przyznania pierwszeństwa w znaczeniu poszczególnych części prawa administracyjnego prawu materialnemu jest wynikiem wyłącznie tego, że w niniejszej pracy przyjmuje się zamysł o ukazaniu relacji pomiędzy szeroko rozumianą administracją publiczną (podmiotami administrującymi) a społeczeństwem (podmiotami administrowanymi). Dodać tylko należy, że wspomniane prawa i obowiązki, a także ich egzekwowanie, wpływają na pomyślność wykonywania zadań publicznych przyczyniających się do urzeczywistniania dobra wspólnego.

Skoro więc prawo administracyjne cechuje się wieloaspektowością, rozproszeniem i zmiennością[11], a także silnym powiązaniem z administracją publiczną, która w pewnym zakresie wymyka się ramom prawnym z uwagi na swój aspekt społeczny (wpływa na kształtowanie stosunków społecznych) i władczy (urzeczywistnia, a także współstanowi prawa i obowiązki prawnoadministracyjne), pojawia się uzasadnione pytanie o reguły, zasady, a także pojęcia, które będą

[8] J Jagielski, *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 40.

[9] W niniejszej pracy wielokrotnie będzie mowa o podmiocie administrowanym, jako o podmiocie znajdującym się poza strukturą administracji publicznej. Jest to zabieg wyłącznie eksplanacyjny, który nie ma na celu stwarzania wrażenia bierności tego podmiotu w stosunkach administracyjnoprawnych. Zabieg ten nie ma także na celu sugerowania słabości tego podmiotu.

[10] Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 7.

[11] M. Krawczyk, *Metodologiczne wyzwania w poznawaniu prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 554.

wyznacznikiem, pewną determinantą w zakresie stanowienia oraz stosowania tegoż prawa. Rzeczone władztwo musi mieć swoje granice, a podmioty administrowane nie mogą być zdane na wyłączną wolę prawodawcy. Podmioty podlegające władztwu administracyjnemu muszą mieć możliwość ochrony swoich praw.

Znaczenie jakie nie bez powodu przypisuje się prawu administracyjnemu, jako gałęzi prawa kształtującego przestrzeń, w jakiej funkcjonuje społeczeństwo w wyniku oddziaływania administracji publicznej oraz prawodawstwa administracyjnego, zmusza do refleksji nad tym, czy jest jakiś porządek, według którego to prawo jest stanowione, a także stosowane. Jest to szczególnie uzasadnione, kiedy spojrzy się na inne gałęzie prawa polskiego, szczególnie posiadające tak długoletnią tradycję, jak chociażby prawo cywilne. Wspomniana gałąź prawa posiada swoją podstawową regulację normatywną - ustawę - Kodeks cywilny[12], która chociaż nie wyczerpuje całości problematyki związanej z prawem cywilnym, to jednak stanowi punkt wyjścia w procesie jego stosowania. Wydaje się więc, że tak istotna gałąź prawa jak prawo administracyjne, powinna także zostać wzbogacona o regulację ustawową, która będzie stanowiła ogólne założenia dla całości jej spektrum normatywnego. Polskie prawo administracyjne nie posiada „kodeksu administracyjnego".

Problematyką badawczą niniejszej pracy będzie zagadnienie sfery prawa administracyjnego, która będzie odnosić się do całokształtu tego prawa - części ogólnej obejmującej wspólne zasady, pojęcia i instytucje administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i procesowego - prowadzącego do wypracowania modelu jednolitego stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego. W rozdziale I przyjdzie jeszcze rozwinąć tę myśl, jednakże warto zaznaczyć, że część ogólna prawa administracyjnego ma stanowić „jądro", „kręgosłup" systemu tej gałęzi prawa. Rzeczona część powinna być elementem scalającym całość spektrum prawa administracyjnego.

Doniosłość oddziaływania prawa administracyjnego, przedstawione powyżej cechy tego prawa oraz administracji publicznej, a także pytania, jakie zostaną postawione w dalszej części rozważań wstępnych, a na które z pewnością niełatwo będzie odpowiedzieć bez pogłębionej refleksji, stanowią uzasadnienie wyboru niniejszej tematyki, jako opracowania zmierzającego do osiągnięcia zamierzonych celów[13].

[12] Ustawa z 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm., dalej jako: „k.c.".
[13] Zob. wstęp, punkt III, s. 25-29.

II. Pytania badawcze - główne i pomocnicze

Dotychczasowe rozważania wymagają sformułowania pytań, które będą pewnym wyznacznikiem dalszych badań nad znalezieniem części ogólnej prawa administracyjnego. Pytania główne należy wspomóc pytaniami dodatkowymi o charakterze pomocniczym. Odpowiedzi na pytania dodatkowe zostaną przedstawione w poszczególnych rozdziałach, aby na końcu tej pracy odpowiedzieć na pytania główne. I tak, jako pytania główne należy wskazać następujące: jak stanowić, stosować oraz interpretować prawo administracyjne, mając na uwadze tak wielkie jego zróżnicowanie, jak przedstawiono to w poprzednim punkcie wstępu? Czy można, a może - czy trzeba - stworzyć wspólne reguły łączące te wszystkie różnorodne regulacje w taki sposób, że niezależnie od materii normatywnej stanowiącej konkretny dział prawa administracyjnego, sposób jego stanowienia oraz stosowania będzie skorelowany z takimi ogólnymi założeniami? Jeśli można odpowiedzieć twierdząco na to pytanie, to należy natychmiast zadać kolejne. Jakie elementy miałyby tworzyć wspomniane reguły? Czy rzeczone reguły mogą przybrać postać ustawy? Czy odpowiadając twierdząco na te pytania nie dojdzie do podjęcia ponownej próby sformułowania przepisów rangi ustawowej, która tak jak poprzednie, zakończy się niepowodzeniem? Już w tym momencie należy udzielić negatywnej odpowiedzi na ostatnie z tych pytań, ale jego uzasadnienie będzie wymagało pogłębionych rozważań przedstawionych w dalszych rozdziałach niniejszej pracy.

Powyższe pytania główne, bez szczegółowych badań wydają się być sformułowane na dość wysokim poziomie ogólności. Dla ukierunkowania dalszych refleksji, konieczne będzie zadanie kolejnych pytań doprecyzowujących zakres badań. Za szczególnie istotne pytanie główne należy uznać to, które odnosi się do elementów składających się na część ogólną prawa administracyjnego. Odpowiadając na to pytanie, możliwe będzie sformułowanie wniosku o zdolności do sformułowania aktu normatywnego rangi ustawowej regulującego rzeczoną część ogólną, będącą podstawą systemu prawa administracyjnego. Funkcjonalność tej domniemanej regulacji, która powinna, co warto wskazać już teraz, istotnie różnić się od poprzednich prób „skodyfikowania" prawa administracyjnego, pozwoli odpowiedzieć na pytania o stanowienie i stosowanie oraz interpretowanie prawa administracyjnego w odniesieniu do całości jego spektrum normatywnego.

Pomocniczymi pytaniami badawczymi w stosunku do pytań głównych są następujące pytania: jakie znaczenie ma część ogólna prawa administracyjnego?; czy kodyfikacja tego prawa jest w ogóle możliwa, a może należy zastosować

jakiś inny proces legislacyjny zmierzający do osiągnięcia funkcjonalności części ogólnej prawa administracyjnego?; czy dotychczasowe próby kodyfikacji prawa administracyjnego mogą dostarczać propozycji rozwiązań normatywnych, które zasługiwałyby na transpozycję do nowej propozycji normatywnego ujęcia części ogólnej?; czy część ogólna prawa administracyjnego posiada swoje umocowanie w wartościach, jakie mogłyby następnie stanowić podstawę do sformułowania zasad ogólnych tej gałęzi prawa?; czy rzeczona część ogólna posiada właściwą siatkę pojęciową, która znajdowałaby zastosowanie na gruncie prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego? Pamiętając aspekt społeczny, przez który administracja publiczna częściowo wymyka się ramom prawnym, warto zastanowić się, czy oprócz konstytucyjnych źródeł prawa, można wskazać także inne, swoiste albo niezorganizowane źródła prawa administracyjnego?; jak część ogólna prawa administracyjnego odnosi się do stosunków łączących podmioty administrujące i administrowane oraz czy istnieją instytucje, które zapewniałyby trwałość tych stosunków?; jeżeli istnieją takie instytucje, to jakie to są?; jeżeli na poprzednie dwa pytania można odpowiedzieć w sposób wskazujący na możliwość sformułowania zasad rządzących stosunkami administracyjnoprawnymi, to należy zastanowić się nad kolejnym zagadnieniem - w jaki sposób, a może raczej, jakimi „narzędziami" podmioty administrujące mają oddziaływać na podmioty administrowane i czy z uwagi na władczość stosunków administracyjnoprawnych, podmioty administrowane zawsze muszą być poddawane oddziaływaniu środkami władczymi? Na końcu rozważań nad polskim prawem administracyjnym, warto zastanowić się nad regulacjami międzynarodowymi, chociażby na gruncie prawa Unii Europejskiej[14], a także wybranych państw europejskich o różnych systemach prawnych oraz kulturach prawnych. Być może wnioskiem końcowym okaże się konstatacja, że tylko w Polsce nie ma regulacji dla ogólnego prawa administracyjnego.

Powyższe pytania pomocnicze będą silnie wybrzmiewać w dalszym toku pracy, kiedy prezentowane będą uwagi wprowadzające do poszczególnych rozdziałów. Będą one wyznaczać kierunek badań nad poszczególnymi zagadnieniami teorii, ale także dogmatyki prawa administracyjnego. Celem tychże badań będzie sformułowanie wspomnianej już części ogólnej prawa administracyjnego, której brak, jak już wskazano w poprzedniej części rozważań wstępnych, stanowią główną problematykę badawczą tego opracowania.

[14] Unia Europejska, dalej jako: „UE".

III. Cel pracy

W niniejszej pracy podejmuje się pogłębioną refleksję nad prawem administracyjnym w kontekście znalezienia reguł, dzięki którym stanowienie oraz stosowanie prawa administracyjnego będzie oparte o jednakowe założenia niezależnie od stanowienia i/lub stosowania konkretnej materii administracyjnoprawnej. Pomimo dotąd nieudanych prób uchwalenia ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego, która miała być „częścią wspólną wyciągniętą przed nawias" całości materii prawnoadministracyjnej, nie należy porzucać badań nad znalezieniem rzeczonych reguł spajających system prawa administracyjnego.

Wskazane cechy prawa administracyjnego takie jak: wieloaspektowość, rozproszenie oraz zmienność, zasadnie sugerują, że przedmiotowa gałąź prawa, podobnie jak prawo cywilne, oddziałuje na kształtowanie stosunków społecznych. Jest to oczywiście prawda, co już podkreślono. O ile prawo cywilne reguluje stosunki pomiędzy podmiotami prawa (osobami fizycznymi, osobami prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej), o tyle prawo administracyjne reguluje stosunki kształtujące się pomiędzy szeroko rozumianą administracją publiczną a podmiotami prawa, w celu realizacji zadań publicznych. Można by postawić tezę, że to przepisy ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego[15] - regulują stosunki między administracją a podmiotami niewchodzącymi w jej skład w sprawach indywidualnych, a więc tych, które są najistotniejsze z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego, z uwagi na to, że prawom i obowiązkom jest poświęcone administracyjne prawo materialne. Należy uświadomić sobie, że prawo administracyjne nie dotyczy tylko relacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej a podmiotami prawa w sprawach indywidualnych. Spektrum normatywne prawa administracyjnego jest o wiele szersze, szczególnie że obejmuje także stanowienie przepisów prawa. Również na tym polu musi dochodzić do ujednolicenia standardów działania podmiotów administracji publicznej.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do poniższych wniosków. Obecnie system prawny w Polsce nie posiada żadnej regulacji, która odnosiłaby się do całości prawa administracyjnego. Nie ma „kodeksu administracyjnego", a także nie doczekano się ustawy chociażby zbliżonej do tego „wzorcowego uregulowania", gdyż wszelkie projekty ustaw nie doczekały się zwieńczenia w ramach prac legislacyjnych. Pamiętając, jakie cechy tego prawa przedstawiono na początku

[15] Ustawa z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej jako: „k.p.a.".

niniejszych rozważań[16], wniosek o istnieniu luk w prawie administracyjnym wydaje się być oczywisty. Każdy dział prawa administracyjnego cechuje się odrębną złożonością, wieloaspektowością oraz zmiennością (np. prawo budowlane, prawo wodne, przepisy o gospodarce nieruchomościami, szeroko rozumiane prawo samorządowe). Ponadto każdy z nich posiada swoje własne zasady, pojęcia oraz instytucje właściwe tylko dla tych materii. I. Lipowicz wskazuje, że refleksje nad częścią ogólną prawa administracyjnego należy rozpocząć właśnie od uświadomienia sobie istnienia luk w prawie administracyjnym, których bytność wzmaga brak regulacji łączącej wszystkie jego działy[17]. Pojawia się zatem uzasadnione pytanie o kierunek analizy, który miałby doprowadzić do oczekiwanych rezultatów. M. Kamiński wskazał dwa kierunki działania, z czego o jednym już wyżej pośrednio wspomniano. „Pierwsza - biegunowa koncepcja (tzw. koncepcja prokodyfikacyjna) - uznaje, że kodyfikacja jest nieodzownym i pożądanym «ideałem» prawodawstwa administracyjnego, do którego powinny zmierzać wysiłki legislacyjne ustawodawcy. Z kolei koncepcja przeciwna (tzw. koncepcja antykodyfikacyjna) zakłada, że idea kodyfikacji jest przebrzmiałym reliktem przeszłości, który nie przystaje do wyzwań i potrzeb współczesnej regulacji prawnej"[18]. W niniejszej pracy przyjmuje się jednak koncepcję pośrednią pomiędzy tymi, które zaproponował M. Kamiński. Koncepcja ta zakłada poszukiwanie rozwiązania pomiędzy kodyfikacją prawa administracyjnego a zaniechaniem jakichkolwiek prac legislacyjnych w tej materii. Taką koncepcję można by określić mianem koncepcji „złotego środka"[19]. Koncepcja ta, która wyraża również główny cel niniejszej pracy, ma stanowić bowiem pozytywizację części ogólnej prawa administracyjnego, a więc ujęcie w ramach ustawy ogólnych instytucji prawnych, konstrukcji pojęciowych oraz reguł uniwersalnych dla całości materii administracyjnoprawnej, przez co odrzuca się skrajne stanowiska przedstawione przez M. Kamińskiego. Takie postępowanie wiąże się oczywiście z pewnym ryzykiem, ponieważ już trzykrotnie podejmowano próbę uchwalenia ustawy stanowiącej część ogólną prawa administracyjnego.

[16] Zob. wstęp, punkt I, s. 18 i następne.
[17] I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 25.
[18] M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze* [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 121-122.
[19] Zob. także H. Knysiak-Sudyka, *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze" 2021, nr 2, s. 4.

Nie da się „zamknąć" prawa administracyjnego w materii kodeksowej z uwagi chociażby na przedstawione powyżej cechy tego prawa[20]. Celem niniejszej pracy nie jest dokonanie kodyfikacji prawa administracyjnego, ani nawet sugerowanie, że jest to możliwe. Niniejsza praca koncentruje się na części ogólnej prawa administracyjnego, jej poszczególnych elementach oraz badaniach zdolności do poddania się zabiegom legislacyjnym, aby ujednolicić proces jego stanowienia oraz stosowania. Żadna z dotychczasowych prób uchwalenia tej części nie zakończyła się oczekiwanym przez projektodawców rezultatem, jednakże efekty prac legislacyjnych oraz zmiany zachodzące na przestrzeni lat w doktrynie prawa administracyjnego oraz orzecznictwie, skutkowały koniecznością przebudowania całej konstrukcji części ogólnej prawa administracyjnej, wraz ze wskazaniem konkretnych jej elementów.

Zarysowana powyżej dość ogólnie koncepcja „złotego środka" koresponduje z myślą T. Bąkowskiego o tym, że część ogólna prawa administracyjnego byłaby zaczynem dla dalszej refleksji naukowej, zwieńczonej być może kolejnymi aktami prawodawstwa dla pogłębiania „stanu kodyfikacji" prawa administracyjnego[21]. Myśl M. Kieślowskiej o braku możliwości zapewnienia stabilności terminologicznej nie wpływa na powyżej przedstawiony zamysł niniejszej pracy[22]. Część ogólna prawa administracyjnego powinna cechować się na tyle małym stopniem złożoności i szczegółowości, aby nie wprowadzać regulacji sprzecznych, tj. wykluczających się wzajemnie.

Pojawia się zatem uzasadnione pytanie o rolę części ogólnej prawa administracyjnego, jaką miałaby odgrywać w systemie prawa. To pytanie jest szczególnie aktualne wobec deklaracji o ujednoliceniu standardów stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego. J. Filipek wskazał, że każda gałąź prawa, dla swojego wyodrębnienia z systemu prawnego, czy też zarysowania granic względem innych gałęzi, wymaga ustanowienia własnej regulacji, która jest częścią ogólną. Nie inaczej jest w przypadku prawa administracyjnego[23]. „Część ogólna jest niezbędna przy dokonywaniu skomplikowanych czynności administracyjnych, ponieważ tylko coraz doskonalsze ogólniejsze pojęcia i instytucje prawne, obowiązujące obok przepisów szczegółowych, będą mogły dać rękojmię pożądanego działania

[20] M. Kieślowska, *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 389.
[21] T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, nr 31 s. 532.
[22] M. Kieślowska, *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego*…, s. 384.
[23] J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2003, s. 34.

prawa oraz doskonalenia i rozwoju”[24]. E. Schmidt-Aβmann zwraca uwagę, że dla odnalezienia części ogólnej prawa administracyjnego niezbędne jest rozpoczęcie refleksji z poziomu prawa materialnego, ponieważ to z części szczególnej można zrekonstruować instytucje ogólne[25]. Celem sformułowania części ogólnej prawa administracyjnego jest zatem ujednolicenie, porządkowanie przepisów prawa, zawężenie luk między nimi, a także ułatwienie ich stosowania, szczególnie w sytuacji kolizji przepisów prawa[26]. Cel ten, chociaż może w tym momencie sformułowany dość ogólnie, pokrywa się z celem, jaki wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 r.[27], co podkreślono jako pewne ryzyko obarczające dalsze rozważania. Wskazany projekt ustawy zostanie jeszcze omówiony, a także umotywowana zostanie zasadność zaniechania dalszych prac legislacyjnych nad nim, ale warto podkreślić, że zamysł projektodawcy był ze wszech miar godny aprobaty. „Projekt ustawy pod nazwą «Przepisy ogólne prawa administracyjnego» […] w podstawowym zamyśle ma posiadać znaczenie praktyczne, jako podstawa porządkowania zamierzeń prawodawcy przy tworzeniu kolejnych aktów prawnych, dotyczących działania administracji publicznej, ma także służyć wzmocnieniu założeń jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej, przyczyniać się do doskonalenia kryteriów kontroli podejmowanej przez sądy administracyjne w sprawach sądowo-administracyjnych, co razem wzięte powinno zapewnić dalsze kształtowanie podstaw działania państwa przyjaznego, gwarantującego w ramach prawa racjonalne wyważanie racji interesu publicznego oraz interesów, praw i obowiązków jednostki. (…) unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w tym prawie nie zostały w ogóle uregulowane albo zostały uregulowane tylko w niektórych działach tego prawa w sposób rozbieżny”[28]. Podobny punkt widzenia przyjmuje się w doktrynie. „Celem «Przepisów ogólnych prawa administracyjnego» było ujęcie w jednym akcie tych konstrukcji i instytucji, które w nauce są nazywane ogólnym prawem administracyjnym, i które stanowiły «zawartość ustaw, postanowień konstytucyjnych, instytucji prawnych i zasad, które znajdują zastosowanie do wszystkich działów szczególnego prawa

[24] M. Kieślowska, *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego*…, s. 391, za J. Filipek, *Prawo administracyjne*…, s. 41.
[25] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 6.
[26] M. Kieślowska, *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego*…, s. 393.
[27] Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 r., dalej jako: „POPA z 2008 r.”.
[28] Uzasadnienie projektu ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego - przedłożonego Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 grudnia 2010 r. przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C7 14261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf, s. 1 [dostęp: 19.10.2024].

administracyjnego», oraz tych, które obejmują dorobek orzecznictwa i doktryny wspólny wszystkim działom prawa administracyjnego”[29].

Należy podjąć zatem badania nad teorią, ale także dogmatyką prawa administracyjnego, w celu znalezienia i wyodrębnienia z ogółu materii prawnoadministracyjnej jej części ogólnej, zidentyfikowania oraz scharakteryzowania jej poszczególnych elementów, by ostatecznie odpowiedzieć na postawione w poprzedniej części wstępu pytania, dotyczące sposobu stanowienia, stosowania oraz interpretowania prawa administracyjne, wobec tak wielkiego jego zróżnicowania; możliwości albo potrzeby stworzenia wspólnych reguł łączących wszystkie różnorodne regulacje; aby niezależnie od materii normatywnej stanowiącej konkretny dział prawa administracyjnego, sposób jego stanowienia oraz stosowania był skorelowany z takimi ogólnymi założeniami; a także elementów jakie miałyby tworzyć wspomniane reguły w ramach materii ustawowej. Wskazane w tym akapicie pomniejsze cele, pozwalają na sformułowanie celów głównych niniejszej pracy: identyfikacja obszarów prawa administracyjnego, które mogłyby stanowić jego część ogólną, wykazanie, że wyznaczenie takiej części jest możliwe w oparciu o szeroką analizę teoretycznoprawną, filozoficzną oraz dogmatycznoprawną. Celem tej pracy jest także zaproponowanie ustawowego brzmienia przepisów stanowiących przepisy ogólne całości spektrum prawa administracyjnego.

IV. Tezy pracy

Chociaż wymaga to złożonych i pogłębionych analiz, już teraz można przyjąć poniższe założenia. Kodyfikacja prawa administracyjnego, w sposób, który reguluje całość albo znaczną jego część, jest niemożliwa. Zamiast kodyfikacji, należy zastosować inny zabieg legislacyjny, prowadzący do osiągnięcia operatywności prawa, formułujący i utrwalający wzorce rozstrzygania problemów prawnych, wobec których można stawiać zarazem wymagania użyteczności i ważności - pozytywizację prawa. Uchwalenie ustawy obejmującej część ogólną prawa administracyjnego jest, po pierwsze pożądane, a po drugie - możliwe. Część ogólna prawa administracyjnego składa się z tych elementów, które są wspólne dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Tak pojmowana część ogólna,

[29] T. Bąkowski, *W kierunku kodyfikacji…*, s. 533 za: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, J. Szreniawski, *Prawo administracyjne (część ogólna)*, Lublin 1993, Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, H. Mauer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, M. Chmaj (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, E. Schmidt-Aßmann, *Grundfragen des Verwaltungsrechts Und der Privatisierung*, Berlin 1994.

następnie uchwalona jako ustawa, powinna doprowadzić do ujednolicenia pojęć, zasad, instytucji oraz form, w jakich prawo administracyjne urzeczywistnia się lub jest urzeczywistniane. Wszystkie pięć wyżej wymienionych tez zostaną udowodnione w rozważaniach podjętych w dalszych rozdziałach niniejszej pracy.

V. Metody badawcze

Dowiedzenie powyższych tez będzie możliwe dzięki zastosowaniu właściwych metod badawczych. Zasadniczą metodą będzie metoda dogmatycznoprawna, jednakże w pracy będą prezentowane również rozważania o charakterze teoretycznym oraz filozoficznym. Studium z teorii prawa administracyjnego, które stanowi drugą część tytułu niniejszej pracy, wymaga refleksji teoretycznej nad pojęciami, instytucjami oraz zasadami właściwymi dla prawa administracyjnego. Badania nad nimi będą wymagały zastanowienia nad ogólnymi konstrukcjami będącymi przedmiotem zainteresowania teorii prawa.

Rozważania filozoficzne, które znajdą swoje główne zastosowanie w rozdziale II, będą miały na celu podbudowanie refleksji teoretycznych aspektami aksjologicznymi. W tym miejscu będzie można zauważyć związki z metodą analityczną, która jest obecna również w filozofii prawa. Nie tylko korzystanie z metod logiczno-matematycznych, właściwych dla nauk ścisłych, ale także metody właściwe dla nauk humanistycznych i społecznych, takie jak argumentacja, czy hermeneutyka[30] będą stosowane w toku niniejszej pracy. Zastosowanie metod właściwych dla analitycznej filozofii prawa („twardych" [tzw. oksfordzka szkoła języka potocznego] i „miękkich" [tzw. miękki pozytywizm prawniczy H. Harta]) będzie służyło poszukiwaniu podbudowy aksjologicznej dla sformułowania pojęć, zasad oraz instytucji prawnych prawa administracyjnego. Stopniowe odkrywanie istoty części ogólnej prawa administracyjnego i jej elementów tworzących system prawa administracyjnego będzie możliwe dzięki zabiegom właściwym dla hermeneutyki. Dzięki tej metodzie powinno udać się odnaleźć powiązania pomiędzy poszczególnymi obszarami, które pozornie mogą wydawać się być oderwane od siebie. Następnym krokiem będzie zaś sformułowanie projektu ustawy czyniącego zadość przedstawionym założeniom.

Właściwe zastosowanie metody dogmatycznoprawnej w niniejszej pracy zostanie wykorzystane, kiedy rozważania teoretyczne oraz filozoficzne będą poparte odwołaniami do konkretnych rozwiązań prawnych, które są znane na gruncie

[30] J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 13.

prawa polskiego, tudzież europejskiego. Omawianie poszczególnych regulacji prawnoadministracyjnych wykaże także praktyczne zastosowanie rozważań podjętych w tym opracowaniu. Dodatkowo cytowane orzecznictwo sądów i trybunałów służyć będzie potwierdzeniu trafności przedstawianych poglądów.

Metoda historyczna zostanie wykorzystana w niewielkim stopniu. Dla sformułowania własnej propozycji brzmienia przepisów ustawowych, zasadne okaże się zmierzenie się z dotychczasowymi próbami „kodyfikacji" prawa administracyjnego. Przedstawienie wcześniejszych projektów ustaw posłuży jako podstawa do oceny, czy i w jakim kierunku powinny zmierzać dalsze prace legislacyjne.

Jako ostatnia metoda zostanie wykorzystana metoda komparatystyczna. Na końcu rozważań zawartych w niniejszej pracy, zasadne okaże się porównanie osiągnięć przeprowadzonych badań z unormowaniami części ogólnej prawa administracyjnego w wybranych państwach europejskich. Zasadne będzie także odwołanie się do postępującego z różną dynamiką procesu europeizacji prawa administracyjnego. Wykorzystanie metody komparatystycznej posłuży do oceny, czy pojęcia, instytucje i zasady prawa administracyjnego w wybranych państwach UE są podobne do ich polskiego postrzegania oraz czy tym samym możliwe jest sformułowanie części ogólnej prawa administracyjnego w polskim porządku prawnym, tak jak we wskazanych państwach europejskich. Również analiza przepisów prawa unijnego pozwoli na stwierdzenie, czy pozytywizacja części ogólnej prawa administracyjnego jest możliwa.

Wyjaśnienia wymaga to, że do analizy porównawczej wybrano takie państwa europejskie jak Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską oraz Królestwo Niderlandów. Oprócz wskazanych państw europejskich, część ogólna prawa administracyjnego została „uregulowana" w takich państwach jak np. Republika Litewska[31], Gruzja[32], Królestwo Danii[33], Królestwo

[31] 1999 m. *birželio* 17 *d. Aktas Seimas Lietuvos Respublikos - Viešojo Administravimo Įstatymas*, „Valstybės žinios", 1999, Nr. 60-1945 (pol. ustawa Sejmu Republiki Litewskiej z 17.06.1999 r. - Prawo administracji publicznej, opublikowana w litewskim dzienniku ustaw pn. „Valstybės žinios" dnia 9 lipca 1999 r. Obecny stan prawny uwzględnia zmiany ustawy od dnia 25 września 2025 r.).

[32] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, SSM, 32(39), 25.06.1999 [transkrypcja: Sakartvelos zogadi administ'ratsiuli k'odeksi] (pol. ustawa - Ogólny kodeks administracyjny Gruzji - z 25.06.1999 r., opublikowana w gruzińskim dzienniku ustaw pn. „საქართველოს საჯანონმდებლო მაცნე" [pol. „Herold Legislacyjny Gruzji"] dnia 15 lipca 1999 r. Obecny stan prawny uwzględnia zmiany ustawy od dnia 17 grudnia 2025 r.).

[33] *Lov af 19.12.1985 nr 571 - Forvaltningslov*, „Lovtidende for Kongeriget Danmark" (pol. ustawa z 19.12.1985 r. - Prawo administracyjne, opublikowana w duńskim dzienniku ustaw pn. „Lovtidende for Kongeriget Danmark"w dniu 21 grudnia 1985 r. Obecny stan prawny uwzględnia zmiany ustawy od dnia 11 czerwca 2024 r.).

Norwegii[34]. Uzasadnienie doboru regulacji hiszpańskich, francuskich oraz holenderskich do analizy komparatystycznej było podyktowane odmiennymi statusami „uregulowania" części ogólnej prawa administracyjnego w każdym z tych krajów. Szczególnie istotna okaże się regulacja francuska, ponieważ część ogólna francuskiego prawa administracyjnego została głównie ukształtowana w drodze orzecznictwa sądów administracyjnych oraz doktryny. Pozostałe państwa, które wybrano do analizy, a więc Królestwo Hiszpanii oraz Królestwo Niderlandów, posiadają regulacje ustawowe podobne jak w przypadku Republiki Litewskiej, Gruzji, Królestwa Danii i Królestwa Norwegii, jednakże o wyborze tych państw zdecydowało: w przypadku Hiszpanii - mnogość administracji publicznych wynikającą z ustroju *quasi*-federalnego tego państwa, a w przypadku Królestwa Niderlandów - konstytucyjny nakaz uregulowania zasad ogólnych prawa administracyjnego.

Regulacje prawa gruzińskiego są bardzo zbliżone do regulacji europejskich, ponieważ z uwagi na uwarunkowania polityczne w Gruzji na końcu lat 90-tych XX wieku, kiedy przedstawiciele władzy ustawodawczej reprezentowali idee proeuropejskie, możliwe okazało się uregulowanie ustaw, które normują *de iure* ustrój administracji publicznej, dostęp do informacji publicznej, nieważność decyzji administracyjnych oraz zasady zawierania umów administracyjnych, egzekucję decyzji oraz umów, a także ogólne postępowanie administracyjne. Wszystkie uregulowania Ogólnego kodeksu administracyjnego Gruzji zostały jednak zaczerpnięte z systemu francuskiego, niemieckiego, polskiego (głównie w zakresie Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz amerykańskiego i holenderskiego[35] z uwagi na potrzebę szybkiego uregulowania zagadnień, od których uzależnia się możliwość wstąpienia Gruzji na drogę integracji europejskiej. Szybkość prac legislacyjnych wynikała z kończącej się kadencji parlamentu Gruzji, a w konsekwencji obawy z widma zaprzestania prac przybliżających Gruzję do struktur europejskich.

Prawo litewskie, podobnie do regulacji gruzińskich, zawiera podstawowe zasady ustroju administracji publicznej, zasady, jakimi podmioty administracji publicznej powinny się kierować, definicje pojęć uniwersalnych dla prawa

[34] *Lov - 10.02.1967 - om behandlingsmåten i forvanltningssaker*, „Norsk Lovtidend" (pol. ustawa z 10.02.1967 o postępowaniu w sprawach z zakresu administracji publicznej, opublikowana w norweskim dzienniku ustaw pn. „Norsk Lovtidend" w dniu 25 lutego 1967 r. Obecny stan prawny uwzględnia zmiany ustawy od dnia 1 stycznia 2026 r.).

[35] B. Sturua, *Utworzenie sądownictwa administracyjnego w Gruzji*, „Acta Universitatis Lodziensis" Folia Iuridica 98, 2022, s. 149.

administracyjnego. Litewska ustawa reguluje także ogólne założenia postępowania administracyjnego[36].

Prawo duńskie oraz norweskie, jako systemy prawne kultury skandynawskiej, posiadają ustawy regulujące niemalże tożsamy zakres spraw - dostęp do informacji publicznej, podstawowe założenia dotyczące kontaktów obywateli z organami władzy publicznej oraz definicje podstawowych pojęć.

Chcąc ukazać różnice pomiędzy systemami państw, które ostatecznie nie zostały uwzględnione w analizie porównawczej, zdecydowano o wyborze systemu francuskiego, hiszpańskiego oraz holenderskiego.

VI. Obecny stan badań nauki

Na zakończenie rozważań wstępnych, warto jeszcze zwrócić uwagę na stan badań nad częścią ogólną prawa administracyjnego w roku 2026. W 2010 r. próba kodyfikacji prawa administracyjnego po raz ostatni była nie tylko przedmiotem refleksji naukowej, ale także, a w zasadzie przede wszystkim, przełożyło się to na trzeci i jak dotąd ostatni projekt ustawy „kodyfikującej" prawo administracyjne. W tymże roku przedstawiono Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej POPA z 2008 r. Rzeczony projekt nie został poddany dalszym pracom legislacyjnym. Powody tego stanu rzeczy zostaną szerzej omówione w rozdziale I. Porzucenie działań kodyfikacyjnych z legislacyjnego punktu widzenia należy poczytywać jako konieczność powrotu do dalszego fragmentarycznego podejścia do stanowienia i stosowania prawa administracyjnego w oparciu o doktrynę oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. Tym samym zatarciu ulegają wszystkie powiązania, które na gruncie niniejszej pracy będą poddane staraniom ich odtworzenia i ponownego zintegrowania.

J Zimmermann ocenił POPA z 2008 r. Ocena ta w pełni uzasadnia konieczność zaniechania dalszych prac nad tym projektem. Ponadto J. Zimmermann zaproponował własny pomysł w odniesieniu do elementów składających się na część ogólną prawa administracyjnego, komentując szerzej tylko jeden obszar, jaki zostanie omówionych w dalszym toku pracy - definiowanie pojęć[37]. Artykuł J. Zimmermanna jest ostatnim opracowaniem, które odnosi się do zagadnienia części ogólnej prawa administracyjnego wraz z identyfikacją jej poszczególnych

[36] S. Pivoras, *Administracja publiczna na Litwie: między postkomunizmem i europeizacją*, „Studia Litewskie" 2011, nr 16, s. 390.

[37] J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, nr 2.

elementów. Można to określić ostatnim tak „kompleksowym" odniesieniem się do problematyki badawczej podjętej w niniejszej pracy w polskiej nauce prawa administracyjnego. W następnych latach powracano do zagadnienia braku części ogólnej prawa administracyjnego, jednakże nie koncentrowano się już na tym, jak miałaby ona wyglądać[38]. W związku z powyższym za zasadne pozostaje nadal odwoływanie się do osiągnięć doktryny oraz orzecznictwa począwszy od czasów demokracji ludowej w Polsce. Opracowanie, jakie kompleksowo odnosi się do idei kodyfikacji prawa administracyjnego na gruncie prawa niemieckiego, mogące posłużyć jako pewien drogowskaz w badaniach nad polskim prawem, to dzieło E. Schmidt-Aβmanna pt. „Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego". Ten niemiecki autor wyraża przekonanie o konieczności postrzegania części ogólnej prawa administracyjnego, jako fundamentalnego elementu systemu prawa administracyjnego, bowiem to na tejże części ogólnej ma opierać się całokształt spektrum regulacji prawnoadministracyjnej[39].

Rozważania nad częścią ogólną prawa administracyjnego po roku 2010 wymagają „rozproszenia", pewnego odejścia od tego zagadnienia jako całości dogmatycznoprawnej na rzecz refleksji poświęconej poszczególnym obszarom, stanowiącym konkretne instytucje prawa administracyjnego. Są to rozważania podejmowane w oderwaniu od idei kodyfikacyjnej, gdyż żaden przedstawiciel nauki prawa administracyjnego nie odnosił swoich konkluzji naukowych do części ogólnej prawa administracyjnego.

Przyjmując zatem systematykę niniejszej pracy za punkt odniesienia do przedstawienia stanu badań nad częścią ogólną prawa administracyjnego, należy zaznaczyć, że ostatnim obszernym opracowaniem, w jakim dokonano zestawienia rozważań nad szerokim spektrum aksjologii poszczególnych części prawa administracyjnego, była seria prac J. Zimmermanna (jego osobista, jak i pod jego redakcją naukową) poświęcona aksjomatom prawa administracyjnego[40], aksjomatom sądownictwa administracyjnego[41], aksjomatom administracji publicznej[42] oraz

[38] Zob. np. H. Knysiak-Sudyka, *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze" 2021, nr 2, M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze* [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, M. Kieślowska, *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.

[39] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 1.

[40] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

[41] J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

[42] J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

samej aksjologii prawa administracyjnego[43]. J. Zimmermann oraz inni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego w ww. pracach starali się przedstawić możliwie wyczerpujące podejście do zagadnienia aksjologii tej gałęzi prawa. Rozważania te obejmują nie tylko aksjologię prawa administracyjnego *per se*, ale także poszczególnych działów prawa administracyjnego.

Podstawowe prace z zakresu teorii prawa S. Wronkowskiej, Z. Ziembińskiego oraz M. Zielińskiego[44] pozwoliły na podjęcie bardziej skonkretyzowanych refleksji na gruncie prawa administracyjnego. Rozważania nad zasadami ogólnymi prawa administracyjnego w ujęciu teoretycznoprawnym były przedmiotem zainteresowania K. Ziemskiego[45] i nadal stanowią one punkt wyjścia dla rozważań na styku teorii prawa oraz nauki prawa administracyjnego. Niezwykle cennym wkładem w naukę prawa administracyjnego jest pogląd K. Ziemskiego o konieczności poddania norm prawnych testowi kwalifikującemu w celu uznania ich za zasady ogólne prawa administracyjnego, który będzie określony w rozdziale III mianem „testu Ziemskiego".

Do zagadnienia zasad ogólnych prawa administracyjnego powracano jeszcze wielokrotnie, jednakże w odniesieniu także do postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego[46]. Ostatnim większym opracowaniem nad teoretycznym i praktycznym ujęciem zasad ogólnych prawa administracyjnego było opracowanie pt. „Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo" pod redakcją naukową Z. Duniewskiej, M. Stahl oraz A. Krakała[47].

Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego są przedmiotem opracowań nie tylko w literaturze naukowej, ale także w podręcznikach akademickich. Nie sposób wskazać w tym miejscu najważniejszych pozycji z uwagi na ich mnogość, dlatego warto wspomnieć autorów, którzy na przestrzeni dziesięcioleci odnosili się do najważniejszych pojęć prawa administracyjnego. Za niezwykle cenne uchodzą opracowania, które pozwalały na zidentyfikowanie prawnych ram administracji publicznej (niegdyś państwowej). Na tym polu należy wyróżnić

[43] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego, Tom I*, Warszawa 2017, J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego, Tom II*, Warszawa 2017.
[44] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, zob. także M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014.
[45] K. Ziemski, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
[46] Np. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
[47] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

prace A. Peretiatkowicza[48], F. Longchampsa[49], E. Iserzona[50], T. Kuty[51] oraz H. Izdebskiego i M. Kuleszy[52]. Pojęcia podstawowe prawa administracyjnego są bowiem przedmiotem opracowań akademickich, w których przedstawia się ich istotę, w celu należytego wyłożenia prawa administracyjnego[53]. To zaś jest podstawą do dalszych refleksji nad prawem administracyjnym i jego instytucjami. Podobnie jak w przypadku pojęć prawa administracyjnego, również źródła tego prawa są omawiane w opracowaniach podręcznikowych. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego koncentrowali się na poszczególnych obszarach, którym przypisywano doniosłość źródła prawa[54]. Nigdy jednak nie odnoszono się do całości problematyki źródeł prawa administracyjnego.

Na temat stosunku administracyjnoprawnego pojawiło się niewiele opracowań, które kompleksowo przedstawiałyby istotę tej problematyki. Swoistym punktem wyjścia w zakresie rozważań nad stosunkami administracyjnoprawnymi stanowi praca J. Filipka, jednakże była ona osadzona dość mocno w doktrynie początku czasów demokracji ludowej w Polsce co wymagało aktualizacji[55]. Również A. Matan prowadził badania nad podmiotowością uczestników stosunków administracyjnoprawnych[56], jako elementu składowego stosunku administracyjnoprawnego. Zagadnienie stosunku administracyjnoprawnego jest punktem wyjścia dla rozważań nad instytucjami, które mają na celu zapewnienie stabilności

[48] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
[49] F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego" Prawo III, Wrocław 1958.
[50] E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
[51] T. Kuta, *Pojęcie i zakres administracji państwowej* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
[52] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
[53] Zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
[54] Zob. np. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, T. Bąkowski, J. Tarno (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
[55] J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, zob. także J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 2, J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
[56] A. Matan, *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)* [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości?*, Katowice 2015, A. Matan, *Zdolność administracyjnoprawna stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001.

tych stosunków. Stąd należy wspomnieć o opracowaniach poświęconych takim instytucjom jak sukcesji oraz przedawnieniu w prawie administracyjnym. Wielki wkład w rozważania naukowe nad sukcesją w prawie administracyjnym wniosła praca E. Szczygłowskiej pt. „Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych", gdyż odnosi się ona do stosunków rzeczowych jak i osobistych. E. Szczygłowska jako zapewne jedna z nielicznych autorów zwróciła uwagę, że zagadnienie sukcesji w prawie administracyjnym stanowi element części ogólnej tego prawa. Następną pracą jest monografia M. Kruszyńskiej-Kośmieckiej - „Następstwo prawne w prawie administracyjnym". Autorka przedstawiła w niej m.in. problematykę sukcesji koncesji oraz zezwoleń, co jest uregulowane w prawie handlowym. Zaznaczyć trzeba jednak, że nie podjęto rozważań nad rozszerzeniem tej instytucji poza zakres uregulowany obecnie w prawie handlowym. Ostatnim opracowaniem, które skoncentrowało się na sukcesji w ramach stosunków rzeczowych był artykuł K. Ziemskiego pt. „Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych".

O instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym również ukazało się wiele opracowań, które stanowią podstawę do podjęcia rozważań nad normatywnym ujęciem tejże instytucji. W tym miejscu należy wspomnieć dwie prace, które pojawiły się niemalże równolegle, tj. „Przedawnienie w prawie administracyjnym" W. Piątka oraz „Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym" M. Wincenciaka. Są to fundamentalne opracowania nad tą instytucją, w których nie tylko przedstawia się uzasadnienie dla jej wprowadzenia, ale także wskazuje się jakie prawa i obowiązki publicznoprawne miałyby podlegać temu, a jakie miałyby być zwolnione z przedawnienia. Prace te dostarczają podstawowej wiedzy na temat przedawnienia w prawie administracyjnym.

Kolejnym zagadnieniem, które zostało szeroko omówione w doktrynie to formy prawne działania administracji publicznej. O ile można znaleźć opracowania odnoszące się do całości spektrum znanych polskiemu systemowi prawnemu form prawnych działania, o tyle w większości przypadków przedstawiciele nauki prawa administracyjnego koncentrowali się na wybranych formach w celu ich kompleksowego omówienia. Warto tutaj wspomnieć pracę K. Ziemskiego pt. „Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji", czy też pracę E. Szewczyk i M. Szewczyka pt. „Generalny akt administracyjny". Oprócz znanych form prawnych działania administracji publicznej wciąż pojawiają się głosy w dyskusji nad potrzebą wprowadzenia nowych form

o charakterze konsensualnym np. umowy administracyjnej[57], czy też aktu informacji[58]. Zagadnienie umów administracyjnych było pierwotnie założeniem ostatniej obszernej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r., jednakże ostatecznie w zakresie umów administracyjnych projekt ten upadł. Ustawa nowelizująca[59] wprowadziła do polskiego prawa administracyjnego przepisy ogólne dotyczące wymierzania kar pieniężnych - dział IVA Kodeksu postępowania administracyjnego. Ta regulacja stanowi „odpowiedź" prawodawcy na postulaty doktryny w zakresie konieczności uregulowania materii sankcji w prawie administracyjnym.

Niezależnie od rozważań nad obszarami stanowiącymi elementy części ogólnej prawa administracyjnego, nie można nie wspomnieć o badaniach komparatystycznych, jakie są prowadzone z różną intensywnością. Godzi się wspomnieć opracowania porównujące polski system prawa do holenderskiego, gruzińskiego, czy też francuskiego w zakresie chociażby działalności sądownictwa administracyjnego[60]. Również rozważania nad europeizacją prawa administracyjnego pozostają w obszarze zainteresowania polskiej nauki. Postępujący proces europeizacji objawia się na różnych polach, np. na gruncie postępowania administracyjnego[61], ale także prawa materialnego i ustrojowego[62].

Nie można pominąć monumentalnego, wielotomowego opracowania pn. „System Prawa Administracyjnego" pod redakcją naukową R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla. W 13-tomowym opracowaniu ww. autorzy zajęli się kompleksowym zebraniem wiedzy i orzecznictwa nad prawem administracyjnym, jednakże obejmuje ono także rozważania nad publicznym prawem

---

[57] Zob. np. D. Kijowski, *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

[58] Zob. np. P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019.

[59] Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

[60] Zob. np. A. Korzeniowska-Polak, *Holandia* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, B. Sturua, *Utworzenie sądownictwa administracyjnego w Gruzji*, „Acta Universitatis Lodziensis" Folia Iuridica 98, 2022, J. Borkowski, *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 10.

[61] M. Wierzbowski, *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja prawa administracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, K. Celińska-Grzegorczyk, *Europeizacja postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 38 i n.

[62] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.

gospodarczym[63]. Prawo procesowe zostało poddane jeszcze osobnemu opracowaniu, w którym przyjęto podobną metodykę działania, tj. podjęto próbę wyczerpującego omówienia zagadnienia prawa procesowego, jego pojęć, zasad oraz instytucji. Prawo procesowe jest aktualnie przedmiotem zainteresowania W. Chróścielewskiego, A. Matana, G. Łaszczycy oraz W. Piątka[64].

Z instytucjonalnego punktu widzenia, należy stwierdzić, że obecnie nie działa żaden organ, kolegium czy inny podmiot, który zajmowałby się sformułowaniem ustawy stanowiącej normatywne ujęcie części ogólnej prawa administracyjnego. W 2024 r. Minister Sprawiedliwości powołał następujące komisje kodyfikacyjne: Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, Komisję Kodyfikacyjną Prawa Rodzinnego oraz Komisję Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury[65]. Wśród tych komisji nie ma komisji zajmującej się kodyfikacją prawa administracyjnego. Wcześniej, po roku

[63] *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Tom 1 - Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, Tom 2 - S. Biernat, L. Bosek, L. Garlicki, R. Hauser, M. Masterniak-Kubiak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Tom 3 - D. Miąsik, M. Niedźwiedź, N. Półtorak, B. Iwańska, A. Krawczyk, Z. Kmieciak, A. Skóra, S. Dudzik, I. Kawka, S. Biernat, M. Baran, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Tom 4 - L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładania w prawie administracyjnym*, Tom 5 - A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemski, *Prawne formy działania administracji*, Tom 6 - M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Cherka, Z. Czarnik, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Posłuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, *Podmioty administrujące*, Tom 7 - Z. Duniewska, M. Górski, J. Jagielski, J. Kierzkowska, D. Kijowski, H. Nowicki, J. Stelmasiak, M. Szalewska, M. Zdyb, *Prawo administracyjne materialne*, Tom 8A - M. Biliński, R. Blicharz, T. Długosz, J. Grabowski, K. Horubski, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Walaszek-Pyzioł, A. Żurawik, *Publiczne prawo gospodarcze*, Tom 8B - R. Blicharz, T. Długosz, J. Grabowski, K. Horubski, M. Kania, K. Kiczka, L. Kieres, M. Pawełczyk, M. Swora, M. Szydło, A. Walaszek-Pyzioł, T. Włudyka, A. Żurawik, *Publiczne prawo gospodarcze*, Tom 9 - B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, W. Piątek, W. Sawczyn, M. Sieniuć, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, Tom 10 - W. Sawczyn, K. Celińska-Grzegorczyk, W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, W. Piątek, A. Skoczylas, J. Tarno, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Tom 11 - T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy* oraz Tom 12 - J. Parchomiuk, E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracii*.

[64] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, pod red. G. Łaszczycy, *Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, pod red. W. Chróścielewskiego, *Tom II. Część 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego,* pod red. W. Piątka i J. Tarno, *Tom II. Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, pod red. G. Łaszczycy i A. Matana, *Tom II. Część 4. Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, pod red. C. Martysza, *Tom II. Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, pod red. B. Adamiak, *Tom III. Część 1. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające - zagadnienia ogólne*, pod red. D. Kijowskiego, *Tom III. Część 2. Administracyjne postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające - zagadnienia szczegółowe*, pod red. D. Kijowskiego, *Tom IV. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, pod red. A. Matana.

[65] Wykaz organów działających przy Ministrze Sprawiedliwości - https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/organy-dzialajace-przy-ministrze-sprawiedliwosci [dostęp: 01.02.2026 r.]

2010 funkcjonowała w latach 2012-2016 Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, która miała na celu przygotowanie projektu ustawy - Kodeks urbanistyczno-budowlany. Ponadto wiele projektów ustaw, kluczowych dla prawa publicznego np. dla prawa podatkowego było przygotowywanych przez pracowników Ministerstwa Finansów, co podkreśla znaczenie odejścia od tworzenia komisji kodyfikacyjnych[66]. W zakresie zmian w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej często wykorzystywano w pracach legislacyjnych efekty działań zespołów powoływanych do spraw nowelizacji tych procedur. Taki stan rzeczy miał miejsce chociażby w przypadku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r., kiedy Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego powołał w 2012 r. zespół mający za zadanie przygotowanie projektu ustawy nowelizującej[67]. Należy zatem wskazać, że nie ma żadnego ciała, które zajmowałoby się opracowaniem koncepcji „skodyfikowania" prawa administracyjnego. Ten stan rzeczy niestety utrzymuje się od lat.

Na koniec tej części rozważań, można zaryzykować stwierdzenie, że polskie prawo administracyjne stanęło w obliczu negatywnego zjawiska, jakim jest imposybilizm legislacyjny. Brak spójnego uregulowania zasad, pojęć i instytucji prawa administracyjnego powoduje niejako, że poszczególne działy tego prawa separują się od siebie, nie wykazując przy tym podobieństw, a jeśli nawet one istnieją, to są one co raz trudniejsze do uchwycenia. To z kolei prowadzi do tzw. imposybilizmu prawnego, na który składa się błąd regulacyjny oraz błąd zarządzania, wynikający z kultury administrowania. Ten stan jest określany jako „odchylenie od prawidłowego stanu, odpowiednio regulacji normatywnej lub zarządzania, którego (tzn. prawidłowego stanu) skutkiem byłby posybilizm prawny"[68]. Istnienie imposybilizmu legislacyjnego oraz prawnego wywołuje jeszcze dalsze negatywne konsekwencje, ponieważ zaniechanie prac legislacyjnych nad częścią ogólną prawa administracyjnego sprawia, że postępy w doktrynie, orzecznictwie, europeizacji oraz prawodawstwie na gruncie poszczególnych działów prawa administracyjnego powodują pogłębienie stanu dekodyfikacji, często bez możliwości powrotu do stanu poprzedniego. Co raz większe różnice pomiędzy poszczególnymi działami prawa administracyjnego sprawiają, że te działy zaczynają separować się, przez co

[66] Zob. np. rządowy projekt ustawy - Ordynacja podatkowa, przedstawiony Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 czerwca 2019 r. - https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B670900845B482D9C12584170033BE62/%24File/3517.pdf [dostęp: 01.02.2026 r.]

[67] Decyzja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z dnia 10 października 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego.

[68] M. Maciejewski, *Imposybilizm prawny a rozliczalność administracji*, „Krytyka Prawna" Tom 13, 2021, nr 3, s. 198.

stają się jeszcze bardziej skonkretyzowanymi częściami prawa publicznego. Przez narastający stopień uszczegółowienia materii prawnoadministracyjnej, część ogólna zaczyna obejmować co raz mniejszy zakres normatywny, a jej ramy stają się jeszcze bardziej zatarte. To zaś prowadzi do dezintegracji prawa administracyjnego. I. Niżnik-Dobosz oraz W. Jakimowicz uważają, że jednym z kluczowych zabiegów zapewniających integralność prawa administracyjnego jest właśnie znalezienie jego części ogólnej, gdyż po pozwala na zachowanie powiązań z prawem konstytucyjnym, będącym źródłem dla prawa administracyjnego[69].

VII. Ogólny plan pracy

Pierwszy rozdział niniejszej pracy będzie stanowił wprowadzenie do problematyki badawczej. Zasadne będzie ustalenie pewnych podstawowych założeń terminologicznych i doprecyzowanie przedmiotu badań. Przede wszystkim istotne okaże się scharakteryzowanie zabiegów legislacyjnych, jakie stosuje się w materii tak istotnej jak prawo administracyjne. Za wzór posłużą akty prawodawstwa cywilnego, jakie tworzono w Polsce po zakończeniu II Wojny Światowej. Zanim bowiem uchwalono Kodeks cywilny, prawo cywilne, a właściwie jego poszczególne obszary, były kształtowane stopniowo. Jedną z kilku regulacji normujących przed 1964 r. materię prawnocywilną były przepisy ogólne prawa cywilnego[70]. Te przepisy normowały podstawowe instytucje oraz zasady prawa cywilnego. Dalej, rozważania rozdziału I skoncentrują się nad zagadnieniem pozytywizacji, jako zabiegu legislacyjnego *sui generis*, w drodze którego miałoby dojść do uchwalenia ustawy - Prawo administracyjne ogólne - w celu osiągnięcia operatywności tegoż prawa. Ramy rzeczonego procesu legislacyjnego będą obejmować elementy, stanowiące przedmiot badawczy w dalszych rozdziałach pracy. Rozdział I zostanie zwieńczony oceną prób „kodyfikacji" prawa administracyjnego zapoczątkowanych na końcu lat 80. XX wieku. Analiza projektów ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego - sformułowanych w 1988 r., 1996 r. i 2008 r., pozwoli na ich ocenę, a szczególnie elementów, zasługujących na uwzględnienie w nowym projekcie, jak i tych, które nie nadają się do dalszych prac legislacyjnych.

Drugi rozdział zostanie poświęcony aksjologii prawa administracyjnego. Wykorzystanie metody filozoficznej, jak już wcześniej wskazano, pozwoli na

[69] W. Jakimowicz, *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (pespektywa teoretyczna)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska,* Warszawa 2019, s. 68-69, I. Niżnik-Dobosz, *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu…*, s. 100-101.

[70] Ustawa z 18.11.1950 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311.

wyeksponowanie wartości uniwersalnych w prawie administracyjnym. Wartości te, wspólne dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego, będą następnie stanowiły podstawę dla sformułowania pojęć, zasad i instytucji prawa administracyjnego, a w zakresie pozytywizacji części ogólnej prawa administracyjnego, wartości te będą stanowiły *ratio legis*. Oczywistym jest, że analizie aksjologicznej zostaną poddane tylko wartości samoistne, a więc wynikające z przekonań społeczeństwa. Analiza ta celowo pominie wartości, które prawo administracyjne ustanawia albo te, które wynikają z innych gałęzi prawa, gdyż mają one charakter pochodny względem wartości samoistnych.

W rozdziale II przyjdzie pominąć wiele rozważań będących przedmiotem filozofii prawa bowiem niniejsza praca nie stanowi studium z tego przedmiotu. Za wystarczający należy uznać przegląd tych poglądów prawników-administratywistów oraz filozofów, które w kontekście poszukiwania części ogólnej prawa administracyjnego, mają na celu zrekonstruowanie jego podstawowych wartości, jakimi prawo powinno się odznaczać.

Rozważania podjęte w rozdziale III będą bezpośrednio powiązane z tymi, które przedstawiono w rozdziale II. Nie da się bowiem wyjaśnić, czym są zasady prawa nie odnosząc ich do założeń aksjologicznych, gdyż te podkreślają szczególną doniosłość zasad prawnych. Mając na uwadze to, że niemalże każdy z działów prawa administracyjnego posiada swoje własne zasady ogólne (np. w Kodeksie postępowania administracyjnego), w rozdziale III zostanie podkreślona potrzeba poddania „testowi", który będzie musiała przejść każda norma prawna, czy też każde zaproponowane twierdzenie, aby zostało uznane za zasadę ogólną prawa administracyjnego. Taki „test" sformułował K. Ziemski, który wyznaczył podstawowe kryteria kwalifikujące normę jako zasadę, a także postawił wymóg spełnienia założeń aksjologicznych[71]. Zasadnicza część tego rozdziału skoncentruje się najpierw na przedstawieniu każdej z zasad ogólnych z uwzględnieniem jej oddziaływania na poziomie prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Następnie zasady zostaną poddane rzeczonemu „testowi" zaproponowanego przez K. Ziemskiego. Pomyślny przebieg „testu Ziemskiego" pozwoli na skonstatowanie, że zaproponowane w tym rozdziale zasady rzeczywiście nimi są albo mogą być.

Czwarty rozdział będzie miał na celu zdefiniowanie uniwersalnych pojęć prawa administracyjnego. Aby do tego doszło, rozważania rozdziału IV trzeba będzie rozpocząć od wyjaśnienia, jakie jest znaczenie pojęć prawnych i ich definicji

[71] K. Ziemski, *Zasady ogólne…*, s. 42 i n.

w tekście prawnym. Tak jak wskazała I. Lipowicz, refleksja nad pojęciami uniwersalnymi powinna zapoczątkować wszelkie dalsze rozważania nad prawem administracyjnym, również w zakresie działań legislacyjnych nad jego częścią ogólną[72].

Z uwagi na różnorodność pojęć zaproponowanych w rozdziale IV, niezbędne okaże się wyjaśnienie zasad formułowania definicji pojęć prawnych, jednak będzie to miało jedynie utylitarny charakter, ponieważ niniejsza praca, podobnie jak w przypadku rozważań filozoficznych podjętych w rozdziale II, w żaden sposób nie uzurpuje sobie prawa do bycia studium czy też zarysem wykładu z logiki. Przypomnienie podstawowych zagadnień dotyczących definicji będzie implikować dalsze refleksje nad pojęciami uniwersalnymi dla prawa administracyjnego. Zwieńczenie rozdziału IV to przedstawienie katalogu pojęć uniwersalnych, a następnie próba przedstawienia ich normatywnego brzmienia w postaci definicji ustawowych z uwzględnieniem dorobku doktryny oraz orzecznictwa.

Piąty rozdział będzie dotyczył źródeł prawa administracyjnego. Od początku konieczne będzie zastrzeżenie, że przez źródła prawa należy rozumieć akty normatywne, o których mowa w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Tytuł rozdziału być może sugerować będzie, że w przypadku prawa administracyjnego źródła należy rozumieć szerzej, jednakże w dalszej części rozdziału zastrzeżone będzie, iż np. działalność uchwałodawcza NSA, czy indywidualne interpretacje przepisów prawa, będą rozumiane, jako dyrektywy, jakimi należy się kierować w procesie stanowienia lub stosowania prawa administracyjnego, przy czym niezastosowanie się do tych „źródeł" nie będzie oznaczać automatycznie niezgodności z prawem. Ze względu na zdecentralizowany system administracji publicznej, trudno jest bowiem oczekiwać, że wszędzie prawo administracyjne będzie jednakowo stanowione oraz stosowane.

Ponadto zagadnienie europeizacji prawa administracyjnego zostanie ukazane na gruncie źródeł prawa administracyjnego. Nie można bowiem pominąć prawotwórczego znaczenia orzecznictwa europejskich trybunałów, czy też aktów prawnych wydawanych przez instytucje chociażby UE. Ten stan rzeczy wynika z zasady multicentryczności, jaka obowiązuje od momentu włączenia Polski do struktur UE.

Zagadnienie „stosunku administracyjnoprawnego" oraz jego poszczególnych elementów - podmiotów, przedmiotu oraz treści - będzie stanowiło przedmiot rozważań w rozdziale VI. W tym rozdziale zostanie przedstawiony wniosek utrwalony w doktrynie, że z uwagi na jednolitość systemu prawnego podmioty

[72] I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej…*, s. 25.

prawa korzystają z jednej zdolności prawnej[73]. Jak zostanie to przedstawione w szczegółowych rozważaniach, pomimo jednej zdolności prawnej, jej zakres na gruncie prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego, będzie podlegać pewnym modyfikacjom wynikającym z różnic pomiędzy tymi gałęziami prawa.

Podmioty administracji publicznej, osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zdolności prawne, jakie posiadają, a także cechy przesądzające o możliwości bycia stronami stosunków administracyjnoprawnych, zostaną szczegółowo scharakteryzowane dla zapewnienia jednolitych ram, według których można wywodzić zdolność administracyjnoprawną. Rozdział VII będzie silnie korespondować z rozważaniami podjętymi w rozdziale VI. Związek ten będzie wynikać z konieczności omówienia cech praw i obowiązków publicznoprawnych. Chociaż te cechy zostaną już wstępnie omówione w rozdziale VI, będą one stanowiły podstawę do rozważań nad instytucjami prawa administracyjnego zapewniającymi stabilność stosunków administracyjnoprawnych. Przedawnialność, obowiązkowa egzekwowalność oraz przenoszalność praw i obowiązków będą korespondować z instytucjami prawa administracyjnego, które w polskim systemie prawnym zostały uregulowane fragmentarycznie np. sukcesją praw i obowiązków spółek prawa handlowego, czy przedawnieniem administracyjnych kar pieniężnych. Podkreślone zostanie również to, że każda z tych instytucji powinna znaleźć zastosowanie na gruncie prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. To zaś będzie świadczyło o uniwersalności każdej z tych instytucji.

Rozdział VIII będzie dotyczyć form prawnych działania administracji publicznej. Istotą tego rozdziału nie będzie jednak wyczerpujące przedstawianie typologii oraz charakterystyka każdej znanej formy działania. Oczywiście, dla porządku rozważań, typologia oraz ogólna charakterystyka najważniejszych form zostanie przedstawiona, aby następnie sformułować wniosek o potrzebie stosowania ich według właściwego modelu administrowania. W rozdziale VIII zostanie podkreślona potrzeba zmiany filozofii administrowania poprzez podejmowanie działań zmierzających do stosowania form niewładczych w miejsce form odznaczających się władztwem, a w konsekwencji tego - przymusem. Oczywiście nie będzie to możliwe w każdym przypadku, co zostanie jeszcze doprecyzowane.

Przyjęcie, że zmiana filozofii administrowania powinna doprowadzić do wykształcenia i stosowania co do zasady metody przekonywania, a nie metody przymusu, doprowadzi do zaproponowania nowych konsensualnych form prawnych

[73] J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1979, nr 11, s. 44.

działania administracji publicznej - umowy administracyjnej oraz kontraktu administracyjnego. Każda z tych form powinna systematycznie prowadzić do zacieśniania relacji pomiędzy podmiotem administracji publicznej a podmiotem administrowanym, mając na względzie dobro wspólne poprzez realizację zadań publicznych. Ponadto wprowadzenie konsensualnych form działania administracji powinno doprowadzić do stopniowego odchodzenia od stosowania form władczych, co także powinno kształtować relacje oparte na współpracy stron uwikłanych w stosunek administracyjnoprawny.

Ostatni rozdział będzie poświęcony komparatystycznemu ujęciu analizowanej tematyki - w odniesieniu do wybranych państw europejskich, a więc Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej oraz Królestwa Niderlandów. Rozważania i twierdzenia sformułowane w rozdziałach I - VIII zostaną zestawione z regulacjami wskazanych państw UE. Przede wszystkim istotne będzie stwierdzenie czy europejskie porządki prawne doczekały się pozytywizacji części ogólnej prawa administracyjnego w formie ustawowej, a jeśli tak, to jaki jest kształt takich aktów normatywnych. Rozważania zawarte w rozdziale IX ukażą w jakim kierunku zmierza prawodawstwo państw europejskich, a także czy część ogólna prawa administracyjnego w obcych porządkach prawnych jest rozumiana tożsamo jak w przypadku prawa polskiego.

Wybrane systemy prawne (hiszpański, francuski oraz holenderski) zostaną przedstawione w ten sam sposób, w jaki prowadzono rozważania w rozdziałach I - VIII. Nie zawsze będzie możliwe odniesienie pojęć, zasad, czy też instytucji prawnych do polskich odpowiedników. Jest to spowodowane różnicami kulturowymi, systemowymi oraz językowymi.

Rozważania merytoryczne podjęte w niniejszej pracy znajdą swoje zwieńczenie we wnioskach końcowych. Chociaż każdy rozdział zostanie opatrzony osobnym podsumowaniem, wnioski końcowe będą jeszcze raz rekapitulować dotychczasowe refleksje. Tezy postawione na początku wstępnych rozważań doczekają się ponownego przytoczenia, a efekty rozważań podjętych w rozdziałach I - IX powinny doprowadzić do wniosku o możliwości sformułowania ustawy - Prawo administracyjne ogólne - stanowiącej część ogólną prawa administracyjnego. Projekt ustawy odzwierciedlający wszystkie rozważania w niniejszej pracy będzie przedstawiony w formie załącznika do pracy.

Ostatnim aspektem tej pracy będzie ogólne wskazanie domniemywanych skutków, jakich oczekuje się względem ustawy - Prawo administracyjne ogólne. Wydaje się w tym momencie, że uchwalenie tej ustawy powinno wywołać pożądane skutki, a więc, że będzie stanowić część ogólną prawa administracyjnego,

regulującą pojęcia, zasady i instytucje prawne wspólne dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego, mające zastosowanie w procesie stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego.

Rozdział I

POZYTYWIZACJA CZĘŚCI OGÓLNEJ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

1.1. Uwagi wprowadzające

1.1.1. Znaczenie części ogólnej prawa administracyjnego

Wraz z rozwojem teorii prawa, a ściślej mówiąc nauki o prawie[1], której początki datuje się na połowę XIX w., prowadzony jest dyskurs w przedmiocie dychotomicznego podziału prawa na prawo publiczne oraz prawo prywatne. Pierwszą próbę dokonania tego podziału podjął jeszcze w czasach starożytnych Ulpian twierdząc, że „*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*"[2]. Jak zasadnie zauważył W. Łączkowski, co potwierdza propozycję Ulpiana, podstawową cechą odróżniającą prawo prywatne od prawa publicznego jest to, kto i jak wpływa na treść stosunku prawnego[3]. W związku z tym, istotą omawianego podziału jest to, kto uczestniczy w stosunkach prawnych. Konsekwencją ustalenia podmiotów uwikłanych w stosunek prawny jest konieczność przyjęcia metody charakteryzującej relacje pomiędzy

[1] Posługiwanie się terminem „nauki prawne" stanowi skrót myślowy, gdyż z metodologicznego punktu widzenia nie można nazwać teorii prawa teorią naukową, bowiem nie formułuje ona twierdzeń ze sobą niesprzecznych, a także nie można wskazać empirycznych narzędzi falsyfikacji twierdzeń. Szerzej - Z. Ziembiński, *Metodologiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 100-104.

[2] „Prawem publicznym jest to, które dotyczy spraw państwa rzymskiego, prywatnym zaś to, które ma na względzie korzyść jednostek" - *Digesta Justyniańskie. Księga pierwsza*, tłum. B. Szolc-Nartowski, Warszawa 2007, s. 13, zob. także M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

[3] W. Łączkowski, *Ustrojowe podstawy prawa publicznego* [w:] S. Fundowicz (red.), *Studia z prawa publicznego*, *Tom 1*, Lublin 1999, s. 15.

tymi podmiotami. Odnosząc to do wspomnianego podziału prawa na prywatne i publiczne, wyróżnia się odpowiednio metodę cywilistyczną (autonomiczną) oraz administracyjnoprawną (heteronomiczną). Zgodnie z tą drugą regułą, w prawie administracyjnym nie można traktować o autonomii uczestników stosunku prawnego, ale o nadrzędności jednego podmiotu nad drugim[4]. Uznając, że stosunek prawny jest podstawowym elementem systemu prawnego, gdyż stanowi on „przestrzeń" do interakcji pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami prawa, należy wyeksponować założenie o potrzebie budowania systemu prawa administracyjnego na poszczególnych elementach stosunku prawego. „Ustawa zasadnicza normuje podstawowe położenie człowieka wobec wspólnoty państwowej jako stosunek prawny. Stosunek prawny wiąże podmioty prawne: jednak tworzy on także pomiędzy nimi przestrzeń, w której czyni możliwym formułowanie stosunków społecznych jako stosunków prawnych. Stosownie do tego, stosunek administracyjnoprawny jest podstawową kategorią systemu prawa administracyjnego. Oddziałuje on nie tylko jako formalny wzorzec porządku, lecz posiada określoną treściowo jakość, która wyraża się w przypisaniu jego podmiotom prawnym pewnego miejsca w hierarchii"[5].

Nie wdając się w dalsze rozważania natury teoretycznej nad podziałem prawa na prawo publiczne oraz prywatne, które są znane dzisiaj odpowiednio, co do zasady, jako administracyjne i cywilne, należy przyjąć założenie o konieczności znalezienia takiej definicji prawa administracyjnego, uwzględniającej specyfikę podmiotów uwikłanych w stosunki prawne (w zasadzie administracyjnoprawne, ale z uwagi na wstępny etap niniejszej pracy, wystarczy określenie „prawne"), aby przedstawić istotę materii stanowiącej przedmiot niniejszej pracy. Nieco wyprzedzająco należy wspomnieć, że w stosunki prawne na gruncie regulacji administracyjnoprawnej zaangażowane są zawsze co najmniej dwa podmioty, tj. podmiot administracji publicznej i podmiot administrowany. Przyjmując optykę pierwszego z tych podmiotów, można przyjąć, że prawo administracyjne definiuje się, za J. Starościakiem jako: „Gałąź prawa, która reguluje działalność organów państwowych, podejmowaną w celu wykonywania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania"[6]. Z samej analizy definicji prawa administracyjnego zaproponowanej przez J. Starościaka wynika wniosek o tym, jak szerokie spektrum dogmatycznoprawne jest przedmiotem regulacji tej

[4] A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 19.
[5] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 17.
[6] J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 15-16.

gałęzi prawa, skoro mają być podjęte działania organizatorskie w celu realizacji zadań stawianych administracji publicznej. Powołana definicja nie obejmuje jednak relacji podmiotów uczestniczących w stosunku administracyjnoprawnym. Tym samym, można by doprecyzować przedstawioną definicję prawa administracyjnego poprzez uznanie, że prawo administracyjne to zasadniczo prawo administracji publicznej, gdyż jest to „dział publiczno-prawnego, wewnętrzno-państwowego porządku, obejmujący w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych - względnie nadto i stanowionych - przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezstronną kontrolą zachowania tych granic”[7].

Niewątpliwie relacja nadrzędności jest jednym z głównych elementów cechujących prawo administracyjne. Nadrzędność administracji publicznej nad podmiotami spoza tej administracji wymaga tego, aby w dobie demokratycznego państwa prawa prawo administracyjne spełniało następującą funkcję w systemie prawa: „prawo to, odnoszące się prawie do wszystkich stosunków człowieka, musi pozostawać w mniej lub więcej ścisłym związku ze wszystkiem co jest ludzkie”[8]. Można by w tym miejscu prowadzić szerokie rozważania nad istotą prawa administracyjnego przy uwzględnieniu ustroju administracji publicznej, czy postępowania przed jej organami, szerzej podmiotami, jednakże z uwagi na cel niniejszej pracy, należy skoncentrować się nad takim ujęciem prawa administracyjnego, aby uchwycić oddziaływanie administracji publicznej na jednostkę oraz społeczeństwo. Z jednej strony przedstawiono powyżej definicję, którą można by odnieść do prawa administracyjnego jako prawa administracji publicznej, gdyż w stosunkach administracyjnoprawnych zawsze uczestniczy podmiot administracji publicznej, ale z drugiej strony należy wspomnieć o podmiocie poddającym się oddziaływaniu administracji publicznej. Prawa administracyjnego nie można więc już pojmować w tym przypadku, jako prawa administracji publicznej, ale jako prawo materialne. Te zaś definiuje się jako: „zespół norm prawa administracyjnego, wiążących bezwzględnie, obligatoryjnych, zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, adresowanych do jednostek (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej), których treścią jest wyznaczenie sytuacji prawnej adresatów poprzez określenie ich praw i powinności oraz warunków i przesłanek ich zaistnienia, i które to normy

[7] J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 228.
[8] A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obow. w Królestwie Polskim. Tom I*, Warszawa 1880, s. 25.

oddziaływać mogą w swych treściach bezpośrednio (wprost z mocy ustawy) bądź poprzez ich konkretyzację w procesie stosowania prawa, tj. w drodze stosownych działań (przede wszystkim wydawanie aktów administracyjnych, ale także i podejmowanie czynności materialnotechnicznych) upoważnionych podmiotów administrujących”[9].

Powyższe dwie definicje prawa administracyjnego, tj. ustrojowego i materialnego, należy spróbować połączyć, aby właściwie zrekonstruować przedmiot dalszych rozważań. „W znaczeniu szerokim, przez prawo administracyjne rozumie się normy prawne regulujące organizację i zachowanie administracji państwowej jako części aparatu państwowego, a także zachowanie osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nieunormowanym przez przepisy należąca do innych gałęzi prawa”[10]. Można zaryzykować twierdzenie, że połączenie dwóch definicji prawa administracyjnego powiodło się w przypadku opracowania Z. Duniewskiej - „gałąź prawa obejmująca przepisy niezaliczane do żadnej innej gałęzi prawa, które regulują: tworzenie, organizację, zakres, zasady i formy działania podmiotów administrujących, wykonujących - dla dobra jednostek zharmonizowanego i sprawiedliwie godzonego z dobrem wspólnym - zadania z zakresu administrowania publicznego; relacje zachodzące między wskazanymi powyżej podmiotami; prawa i obowiązki podmiotów administrowanych oraz relacje zachodzące między podmiotami administrowanymi i administrującymi”[11]. Definicja Z. Duniewskiej wydaje się być możliwie najszerszą definicją prawa administracyjnego, która odnosi się do przedmiotu badań niniejszej pracy. Takie postrzeganie prawa administracyjnego, a więc eksponującego nadrzędność jednego podmiotu nad drugim, nie wyklucza powoli postępującej hybrydyzacji prawa administracyjnego, poprzez wprowadzanie albo zamiar wprowadzenia instytucji właściwych dla prawa cywilnego, jak chociaż w przypadku szeroko rozumianych umów administracyjnych, o czym jeszcze będzie mowa w rozdziale VIII. W tym miejscu należy poprzestać na stwierdzeniu, że o ile władztwo administracyjne jest nadal niekwestionowaną cechą prawa administracyjnego, o tyle zauważa się już istniejący stan stosowania rozwiązań właściwych dla prawa cywilnego, tj. umowy cywilnoprawne, umowy o partnerstwo publiczno-prywatne, jak

[9] J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 34.

[10] J. Lang, *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 29.

[11] Z. Duniewska, *Prawo administracyjne - wprowadzenie* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa* administracyjnego, Warszawa 2015, s. 103-104.

i potrzebę tworzenia nowych form o charakterze nie władczym[12]. Jest to poniekąd zrozumiały stan rzeczy z uwagi na antropogeniczną koncepcję natury człowieka. Ta myśl zostanie jeszcze rozwinięta w rozdziale poświęconym stosunkom administracyjnoprawnym, jednakże za wystarczającą należy uznać konstatację, iż człowiek na gruncie systemu prawnego ma jedną zdolność prawną, która na gruncie różnych gałęzi prawa może być nieco inaczej postrzegana. Nie oznacza to jednak, że człowiek jest podmiotem prawa, ale korzysta z różnych zdolności prawnych w zależności od danej dogmatyki.

Mając zatem na względzie ogólny pogląd na to, czym jest prawo administracyjne (przedmiot regulacji, powiązanie z administracją publiczną, cel, jakiemu służy, rozproszenie, wieloaspektowość oraz zmienność), a także fakt, że obok prawa cywilnego, prawo administracyjne jest jedną z największych gałęzi prawa, należy zauważyć, że nie posiada ona ustawy, która regulowałaby podstawowe instytucje, pojęcia, czy też zasady właściwe dla tegoż prawa. Tytuł niniejszej pracy, a także rozważania przedstawione we wstępie sugerują, że po pierwsze, istnieje potrzeba, a po drugie - możliwość uchwalenia takiej ustawy. Podejmując rozważania nad tym zagadnieniem pojawiło się wiele pytań, zadanych we wstępie[13]. Należy do nich powrócić aby, począwszy od analizy prowadzonej w rozdziale I, odpowiedzieć na nie. Czy prawo administracyjne może być uregulowane na wzór prawa cywilnego czy też prawa karnego, a więc w ramach kodeksu, który byłby ustawą wyczerpującą materię administracyjnoprawną? We wstępie, nieco wyprzedzająco stwierdzono jednoznacznie, że nie jest to możliwe, jednakże w niniejszym rozdziale zostanie to wyczerpująco uzasadnione.

Uznając, że uchwalenie ustawy regulującej prawo administracyjne jest możliwe, należałoby zastanowić się nad jej kształtem, tj. jakie elementy powinna obejmować. Te pytania można by poprzedzić jeszcze jednym i najważniejszym pytaniem - dlaczego prawo administracyjne albo chociaż jego znaczna część, powinno zostać uregulowane ustawowo?

Odpowiedź na ostatnie z powyższych pytań jest następująca - skoro prawo administracyjne reguluje relacje pomiędzy podmiotami administracji publicznej i podmiotami administrowanymi, które pozostają w relacji podrzędności względem podmiotów odznaczających się władztwem, a także reguluje działalność tych podmiotów wykonujących zadania publiczne, a więc krótko mówiąc - reguluje

[12] H. Knysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 492-493.

[13] Zob. wstęp, punkt II, s. 23-24.

ogół warunków, w których funkcjonuje społeczeństwo, uwzględniając uprawnienia władcze administracji, potrzeba uchwalenia ustawy regulującej prawo administracyjne (jego pojęcia, zasady i instytucje) jest podyktowana potrzebą ujednolicenia zasad regulujących wspomniane relacje cechujące nierówność pomiędzy uczestnikami stosunków prawnych. Ponadto prawo administracyjne, jak wskazano we wstępie, jest wieloaspektowe, rozproszone oraz zmienne. Władztwo administracyjne, które teoretycznie stawia administrację w pozycji uprzywilejowanej w stosunku administracyjnoprawnym, wymaga objęcia podmiotów podporządkowanych temu władztwu szczególną ochroną prawną. W rozdziale II niniejszej pracy będzie mowa o dobru człowieka oraz dobru wspólnym, które będą stanowiły zasadniczą determinantę wzmocnienia ochrony podmiotów administrowanych, gdyż, jak zostanie wskazane, zarówno prawo administracyjne i administracja publiczna nie są stanowione same dla siebie. Spełniają one doniosłą rolę w zakresie poprawy funkcjonowania społeczeństwa.

Na pozostałe postawione powyżej pytania przyjdzie jeszcze odpowiedzieć w dalszych rozważaniach tej pracy. Odpowiedź na nie wymaga bowiem przeprowadzenia pogłębionych rozważań, bez których nie uda się w tej chwili uchwycić rzeczywistej potrzeby objęcia elementów części ogólnej prawa administracyjnego zabiegami prawodawczymi. Pomimo tego, w niniejszym rozdziale zostaną udzielone odpowiedzi na następujące pytania, które postawiono we wstępie: jakie znaczenie ma część ogólna prawa administracyjnego?; czy kodyfikacja tego prawa jest w ogóle możliwa, a może należy zastosować jakiś inny proces legislacyjny zmierzający do osiągnięcia funkcjonalności części ogólnej prawa administracyjnego?; czy dotychczasowe próby kodyfikacji prawa administracyjnego mogą dostarczać propozycji rozwiązań normatywnych, które zasługiwałyby na transpozycję do nowej propozycji normatywnego ujęcia części ogólnej?

Ubocznie należy zaznaczyć, że do powstania części ogólnej prawa administracyjnego niezbędne jest uświadomienie sobie, iż z punktu widzenia metodologicznego, tworzenie regulacji o szczególnej doniosłości dla całej gałęzi prawa administracyjnego powinno odbywać się na zasadzie kreowania systemu normatywnego. System jest bowiem ideą porządku, jako stałością wobec zmieniającej się rzeczywistości, która wpływa ostatecznie na kształt regulacji prawnych[14]. Jest to uzasadnione podejście, ponieważ ujęcie części ogólnej jako systemu normatywnego, stanowi podstawę do tworzenia porównań, powiązań oraz kierunków rozwoju dalszych, bardziej szczegółowych rozwiązań prawnych[15].

[14] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 1.
[15] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 4.

Poszczególne dogmatyki prawa zostały uregulowane w sposób bardziej lub mniej wyczerpujący w ramach jednolitych aktów normatywnych. I tak można wymienić: Kodeks cywilny regulujący prawo cywilne[16], ustawę - Kodeks karny[17] regulującą prawo karne[18], ustawę - Kodeks pracy[19] regulującą prawo pracy *etc*. Nie jest to zamknięty katalog aktów normatywnych, które swoimi zakresami obejmowałyby daną dogmatykę.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na szereg zabiegów legislacyjnych podejmowanych w ostatnim stuleciu, które ostatecznie doprowadziły do „zebrania" całokształtu lub znacznej części dogmatyki prawnej, w rozumieniu pozytywnoprawnym, w ramach jednego aktu normatywnego. Należy zaznaczyć, że uregulowanie kodeksowe nie jest jednoznaczne z objęciem tym aktem normatywnym danej gałęzi prawa[20].

Przykładem obrazującym stopniowy, wieloetapowy proces kodyfikacyjny jest Kodeks cywilny. Finalnym efektem wieloletnich prac kodyfikacyjnych było uchwalenie w 1964 r. Kodeksu cywilnego, który obejmuje znaczną część prawa cywilnego. Należy mieć na względzie to, że przed uchwaleniem Kodeksu cywilnego obowiązywały następujące akty normatywne: dekret - Przepisy ogólne prawa cywilnego[21], rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - Kodeks zobowiązań[22], dekret - Prawo osobowe[23], dekret - Prawo spadkowe[24], dekret - Prawo rzeczowe[25] *etc*. Wymienione akty normatywne regulowały wówczas odrębnie poszczególne części prawa cywilnego, które obecnie są przedmiotem regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym - księga I: prawo osobowe, księga II: prawo rzeczowe, księga III: zobowiązania, księga IV: prawo spadkowe. Bogaty dorobek doktryny, a także orzecznictwa Sądu Najwyższego[26] oraz sądów powszechnych, pozwolił na sformułowanie aktu normatywnego, który reguluje niemalże całościowo

[16] Nie jest to regulacja wyczerpująca, bowiem odrębnie uregulowanej jest prawo rodzinne i opiekuńcze (Kodeks rodzinny i opiekuńczy), prawo lokatorów *etc*.
[17] Ustawa z 6.06.1997 r. - Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm., dalej jako: „k.k.".
[18] Kodeks karny reguluje przestępstwa powszechne jednakże nie wyczerpuje materii prawnokarnej. Istnieje cały szereg ustaw, w których zawarte są przepisy o charakterze karnym, a do których stosuje się przepisy ogólne z części pierwszej Kodeksu karnego.
[19] Ustawa z 26.06.1974 r. - Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm., dalej jako: „k.p.".
[20] H. Rot, *Problemy kodyfikacji prawa w PRL*, Warszawa 1974, s. 12.
[21] Dekret z 12.11.1946 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz. U. z 1946 r. Nr 67, poz. 369.
[22] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27.10.1933 r. - Kodeks zobowiązań, Dz. U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598.
[23] Dekret z 29.08.1945 r. - Prawo osobowe, Dz. U. z 1945 r. Nr 40, poz. 223.
[24] Dekret z 8.10.1946 r. - Prawo spadkowe, Dz. U. z 1946 r. Nr 60, poz. 328.
[25] Dekret z 11.10.1946 r. - Prawo rzeczowe, Dz. U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319.
[26] Sąd Najwyższy, dalej jako: „SN".

zagadnienia wspólne dla całego prawa cywilnego. Godzi się przy tym zauważyć, że ustawodawca uchwalając Kodeks cywilny, stworzył system normujący stosunki prawne, w który uwikłane są co najmniej dwa równorzędne wobec siebie podmioty prawa. Chociaż będzie jeszcze o tym mowa w dalszych rozdziałach pracy, to jednak warto tutaj nadmienić, że z uwagi na elementy stosunku prawnego: podmiot, przedmiot oraz treść, ustawodawca uregulował w Kodeksie cywilnym: prawo osobowe, które dotyczy podmiotów prawnych, tego jakie podmioty wyróżnia się, jakie przyznaje się im cechy, zdolności. Prawo rzeczowe, które dotyczy przedmiotów prawa w znaczeniu materialnym, podlegających obrotowi gospodarczemu. Prawo zobowiązań stanowi o stosunkach pomiędzy podmiotami prawa, jednakże za przedmiot nie zawsze przyjmuje rzecz w znaczeniu materialnym, bowiem może to być działanie jednego podmiotu na rzecz drugiego poprzez określone zachowanie. Prawo spadkowe odnosi się natomiast do materialnych aspektów sukcesji. Pełny obraz sprawnie funkcjonującego systemu normatywnego prawa cywilnego, który ujęty jest w Kodeksie cywilnym, ukazuje się m.in. dzięki zabiegom interpretacyjnym właściwym dla hermeneutyki prawniczej. Wzajemnie przenikające się regulacje Kodeksu cywilnego sprawiają, że każdy przejaw aktywności podmiotu prawa jest unormowany. W podobny sposób, z pewnymi zastrzeżeniami, należy postępować w odniesieniu do tworzenia systemu dla prawa administracyjnego.

W sferze prawa administracyjnego, jedynie prawo procesowe zostało skodyfikowane w sposób, który obejmuje całokształt postępowania administracyjnego. Prawo procesowe „jest zespołem norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o ustawowo regulowanym prawie lub obowiązku jednostki w sposób zapewniający ochronę jej interesów prawnych”[27]. Biorąc pod uwagę, że zakres czynności procesowych, które są podejmowane w ramach określonego prawem cyklu zdarzeń procesowych prowadzących do jednoznacznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, materia obejmująca prawo procesowe wykazuje zdolność do bycia przedmiotem zabiegów legislacyjnych, szerzej kodyfikacyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego reguluje całokształt ogólnego postępowania administracyjnego, stanowiąc jednocześnie część wspólną dla każdego procesu (jurysdykcyjnego) prowadzonego w sferze prawa administracyjnego. Nie można jednocześnie wyprowadzić wniosku, aby Kodeks postępowania administracyjnego był ustawą

[27] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Pojęcie i funkcje prawa procesowego* [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017, s. 21.

regulującą postępowanie administracyjne dla całego spektrum prawa publicznego[28]. Mając na uwadze powyższe rozważania o kodyfikacji prawa cywilnego, tudzież postępowania administracyjnego, zasadne jest odniesienie się do problemu kodyfikacji prawa administracyjnego obejmującego jego część ogólną.

Zdaniem H. Rota, celem każdego zabiegu legislacyjno-kodyfikacyjnego jest wprowadzenie w możliwie największym stopniu jedności, zgodności i zupełności ustawodawstwa[29]. Kodeks jest ustawą organicznie spójną, bowiem stanowi jedną całość we wszystkich jej częściach składowych. Jest to ustawa zapewniająca zgodność dlatego, że pozostawia mniej miejsca dla sprzeczności, niż to występuje w sytuacji, gdyby poszczególne stosunki społeczne były unormowane w samodzielnych i niezależnych aktach normatywnych. Zupełność należy rozumieć jako dążenie do wyczerpującego unormowania danej materii nie pozostawiając poza ramami normatywnymi materii sprzężonej z istotą regulacji. Posługiwanie się terminem „kodeks" jest na tym etapie rozważań zabiegiem celowym i nie ma na celu stwarzania wrażenia, iż jest to jedyna droga dla uregulowania części ogólnej prawa administracyjnego. Ten zabieg językowy jest podyktowany próbą przedstawienia najbardziej wzorowego efektu prac legislacyjnych ujmujących w sposób wyczerpujący materię normowaną, prawnoadministracyjną.

Na pytanie, dlaczego tak się dzieje, że prawo administracyjne nie doczekało się ustawy regulującej całości jego spektrum normatywnego, odpowiedzi udzielił D. Kijowski. Jego zdaniem „istnieje resortowe rozproszenie, zmienność i różnorodność, a właściwym instrumentem przeciwdziałającym negatywnym skutkom prawnym i społecznym tego stanu byłoby wprowadzenie ustawy zawierającej fundamentalne postanowienia prawne, tworzące trwałe ramy dla wszelkich stosunków administracji z coraz bardziej rozrastającą się grupą różnorodnych podmiotów będących adresatami jej działalności"[30]. Należy zgodzić się z D. Kijowskim, że nie istnieje możliwość wprowadzenia do polskiego systemu prawnego aktu normatywnego, który charakteryzowałby się zupełnością, spójnością, czytelnością oraz wewnętrzną zgodnością w zakresie całego prawa administracyjnego. Poszczególne obszary prawa administracyjnego w sposób odmienny traktują częstokroć te same pojęcia. Dla przykładu można wskazać termin „interes publiczny", który

[28] Poszczególne obszary prawa publicznego mogą jedynie posiłkowo odnosić się do poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego np. postępowanie sporne przed Urzędem Patentowym RP uregulowane w ustawie z 30.06.2000 r. - Prawo własności przemysłowej, t.j. Dz. U. 2023 r. poz. 1170. Niektóre przepisy prawa publicznego posiadają własne, autonomiczne procedury np. postępowanie podatkowe uregulowane w Ordynacji podatkowej.

[29] H. Rot, *Problemy kodyfikacji…*, s. 7.

[30] D. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego - trzecie podejście*, „Prawo do Dobrej Administracji 1988-2006", nr 60, s. 20.

jest odmiennie rozumiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[31], a inaczej w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym[32]. Już samo to wskazuje, że nie można wprowadzić aktu normatywnego jednakowo regulującego zagadnienia, które ze względu na podstawę aksjologiczną, mają odrębne zastosowania. Jednolita regulacja normatywna obejmująca całokształt spektrum prawa administracyjnego, stanowiłaby bardzo rozległy akt normatywny, którego z pewnością nie cechowałaby czytelność, ani spójność.

U progu rozważań na temat kodyfikacji prawa administracyjnego, żywy był i jest po dziś dyskurs nad zasadnością przeprowadzenia omawianego zabiegu legislacyjnego[33]. Oponenci, których poglądy są zbieżne z poglądami D. Kijowskiego, stoją na stanowisku, że jest to przedsięwzięcie z góry skazane na niepowodzenie, ze względu na zasięg i zróżnicowanie oraz niestabilność regulacji prawnej, szczególnie w zakresie materialnoprawnej podstawy działania administracji publicznej. Nie sposób nie przyznać im racji, że prawo materialne nie podlega kodyfikacji w rozumieniu aktu normatywnego, który wyczerpywałby całą materię objętą spektrum prawa administracyjnego. Zabieg legislacyjny, który miałby doprowadzić do zebrania w jednym akcie normatywnym materii administracyjnoprawnej (szczegółowej) mógłby jedynie skutkować uchwaleniem ustawy na wzór Kodeksu Hermogeniańskiego oraz Gregoriańskiego. Taki zabieg nie jest pożądanym efektem i nie wpisuje się w definicję „kodyfikacji"[34]. Jednocześnie jednak brak zrębów pozytywnoprawnych regulacji prawa administracyjnego sprawia, że niezbędne jest sięganie do judykatury i nauki, które wielokrotnie przez wzgląd na swoją naturę pozostają w dyskursie, co powoduje poważne spory interpretacyjne[35].

Zwolennicy kodyfikacji prawa administracyjnego rozumieją jej ideę jako stworzenie przepisów ogólnych poprzez „wyciągnięcie przed nawias" części wspólnej dla całego systemu prawa administracyjnego, która oddziaływałaby na pozostałe regulacje dogmatycznoprawne regulowane prawem administracyjnym

[31] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm., dalej jako: „u.p.z.p.".
[32] Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 640 z późn. zm.
[33] Zob. np. M. Kamiński, *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze* [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 121-122.
34 W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2014, s. 63.
[35] J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa 1977, s. 118.

z punktu widzenia aksjomatyzacji[36]. A. Wasilewski upatruje w zabiegu legislacyjnym, jakim jest kodyfikacja, możliwość skrócenia, ujednolicenia, harmonizację oraz istotne zawężenie luk, a także zapewnienie zupełności porządku prawnego. Stąd, jego zdaniem, należy pozytywnie ocenić próbę skodyfikowania prawa administracyjnego[37].

W tym miejscu należy zatem jednoznacznie wyjaśnić, czym jest rzeczona część ogólna prawa administracyjnego i jak będzie ona rozumiana w niniejszej pracy. Zgodnie ze słownikowym znaczeniem słowa „ogólny", definiuje się je jako „dotyczący ogółu osób, obejmujący całą grupę ludzi; powszechny, publiczny; obejmujący całokształt czegoś, nie mający charakteru szczegółowego, odnoszący się do wielkiej liczby podobnych zjawisk"[38]. Tak jak wskazał A. Wasilewski, część ogólną prawa administracyjnego należy traktować jako „to, co jest wyciągnięte przed nawias" materii prawnoadministracyjnej. Jest to zatem (w rozumieniu przyjętym w niniejszej pracy) ogół zagadnień dotyczących pojęć, instytucji oraz zasad prawa administracyjnego, które znajdują zastosowanie do wszystkich przepisów o charakterze szczegółowym bez względu na przedmiot normowania. Można zatem powiedzieć, że część ogólna prawa administracyjnego nawiązuje do tych zagadnień (używając zbiorowej nazwy dla określenia instytucji, zasad i pojęć), które w odniesieniu do całości tego prawa mają charakter uniwersalny („obejmujący całość, nadający się do wszystkiego, wszechstronny"[39]). W kontekście ustawy, która miałaby obejmować część ogólną prawa administracyjnego, nie przesądzając jeszcze w tym momencie o jej charakterze oraz o szczegółowej systematyce, należy wskazać, że poszczególne elementy tejże części ogólnej muszą cechować się tym, co nadaje im charakteru stałego, niezmiennego. Najwyższym bowiem poziomem uniwersalności jest aksjomatyczność, a więc pewnik[40]. Te elementy muszą jednocześnie spełniać wymagania funkcjonalności dla ogniw konstruujących system. Innymi słowy, elementami części ogólnej muszą być takie zagadnienia, które pozwalają na sprawne funkcjonowanie poszczególnych składników stosunku administracyjnoprawnego. „Zatem prawo administracyjne rozumiane jako idea porządku okazuje się więc nie tyle kanonem znanych reguł

[36] A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 121, zob. także M. Mączyński, *Kilka słów o pozytywizacji części ogólnej prawa administracyjnego jako próbie rozstrzygnięcia problemów poznania prawa według Franciszka Longchampsa*, „Acta Iuris Stetiniensis" 2022, nr 5.
[37] A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa…*, s. 78.
[38] E. Sobol, *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003, s. 595.
[39] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 1075.
[40] K. Popper, *Logika poznania naukowego*, tłum. U. Niklas, Warszawa 2002, s. 69.

prawnych i instytucji prawnych, lecz raczej miejscem i zleceniem ciągłej refleksji oraz tworzenia systemu (*Systembildung*)"[41].

Aksjomatyzacja przepisów prawa nawiązuje do koncepcji otwartej tekstowości H. Harta. Powołana koncepcja sprowadza się do przyjęcia, iż prawo reguluje nakazy oraz zakazy postępowania w określony sposób, a które muszą pozostać poddawane ocenie przez sądy oraz organy administracji publicznej do osiągnięcia kompromisu pomiędzy sprzecznymi interesami zmieniającymi się w poszczególnych sprawach. Otwarta tekstowość zmierza do wprowadzenia przepisów prawnych, które w przeciwieństwie do stosowania zmiennych standardów oceny, nie wymagają nowego rozsądzenia poszczególnych pojęć oraz instytucji prawnych w sytuacji zmiany sprawy[42].

W świetle hartowskiej koncepcji otwartej tekstowości, zasadne jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego ustawy, która będzie stanowiła część wspólną prawa administracyjnego, niezmienną w zakresie stanowienia i stosowania prawa w odniesieniu do poszczególnych jego dziedzin[43]. H. Hart wprowadził dychotomiczny podział tekstowości prawa na tzw. „jasne jądro znaczeniowe" oraz tzw. „półcień znaczeniowy". Pierwsza część tego podziału odnosi się do warstwy językowej tekstu prawnego, która podlega wykładni i która stanowi przedmiot subsumpcji. Można to odnieść do dogmatyki prawnoadministracyjnej, tj. prawa samorządowego, prawa budowlanego, prawa wodnego *etc*. Natomiast „półcień znaczeniowy" to w rozumieniu H. Harta, sens normy prawnej, który, pomimo zabiegów legislacyjnych a także nowelizacji, pozostaje niezmieniony i znajduje zastosowanie w jego podstawowym kształcie, niezależnym od przeprowadzonych nowelizacji.

Powyższe można zestawić z przyjętym w doktrynie poglądem na istotę prawa administracyjnego. Rzeczonym „jasnym jądrem znaczeniowym" będzie całokształt prawa administracyjnego jako podstawa do stosowania oraz stanowienia prawa. Natomiast „znaczeniowy półcień" ma stanowić niezmienną część wspólną (uniwersalną), która niezależnie od nowelizacji prawa będzie wyznaczać podstawowe kierunki w zakresie stanowienia, stosowania prawa, a także funkcjonowania administracji publicznej. Koncepcja hartowska znajduje więc swoją

[41] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 2.
[42] H. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 186. Zdaniem M. Zirk-Sadowskiego, nieostrość pojęć, reguł prawnych, otwarta tekstowość prawa nie pozwala na ustalenie jednoznacznych skutków prawa pisanego - zob. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 169.
[43] H. Knysiak-Sudyka, *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze" 2021, nr 2, s. 4.

część wspólną z wizją A. Wasilewskiego, który określa część ogólną prawa administracyjnego tzw. „twardym jądrem", będącym niezmienną kwintesencją prawa administracyjnego, niezależnie od zmieniających się regulacji, szczególnie o charakterze materialnoprawnym[44].

Przedstawienie koncepcji zaproponowanej przez H. Harta, będącego przedstawicielem nurtu filozoficznego określanego mianem pozytywizmu prawniczego, wymaga także zajęcia stanowiska w odniesieniu do: po pierwsze - przedstawienia koncepcji opozycyjnej w ujęciu filozoficznym, a więc nawiązania do iusnaturalizmu, a po drugie - skonfrontowania poglądu o zabiegach legislacyjnych nad prawem administracyjnym z punktu widzenia prawa naturalnego.

Zasadne jest zatem wyjaśnienie w pierwszej kolejności, że pozytywizm prawniczy to nurt filozoficzny, którego głównym założeniem było odseparowanie prawa od moralności, a więc wartości[45]. Tym samym prawo jako system normatywny, stanowiony w konkretnym miejscu i czasie przez podmiot cieszący się autorytetem (państwo), według pozytywistów, sprowadza się wyłącznie do norm prawnych, natomiast moralność, jako odrębny system normatywny, pozostaje niezwiązana z prawem (tzw. niezależność walidacyjna prawa). „Stanowisko radykalnego pozytywizmu prawniczego przyjmuje, iż prawem są jedynie normy odpowiednio ustanowione w ramach określonej organizacji państwowej, na dalszym zaś planie normy przez dane państwo uznane za obowiązujące prawnie i wobec tego z woli państwa również wiążąca adresatów tych norm (ewentualnie z wyraźnym uwzględnieniem faktycznej efektywności tych norm w przypadku nawiązania do koncepcji realistycznych). (…) Pozytywizm prawniczy jest w zasadzie nastawiony afilozoficznie, co bynajmniej nie znaczy, że nie opiera się na pewnych założeniach filozoficznych"[46].

Opozycyjnym nurtem filozoficznym do pozytywizmu prawniczego jest iusnaturalizm (prawo naturalne), który zakłada, że nie da się dokonać rozdziału prawa od moralności, a więc stanowi zaprzeczenie pozytywizmu prawniczego. „Prawo naturalne jest nośnikiem wartościowań opatrzonych roszczeniem prawnym, określonych co do treści. Wartościowania te, wywodzone z takich źródeł, jak natura, objawienie bądź rozum, mają ważność powszechną i niezmienną.

[44] A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa…*, s. 122.
[45] L. Morawski, *Pozytywizm „twardy", pozytywizm „miękki" i pozytywizm martwy*, „Ius et Lex" 2003, nr 1, s. 322.
[46] S. Wronkowska, *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*, Warszawa 2007, s. 259-260.

Są one dostępne poznaniu. Wreszcie - raz poznane - uzyskują prymat wobec sprzecznych z nimi praw stanowionych. Prawo naturalne uchyla zatem ważność prawa pozytywnego"[47].

Nie wdając się w pogłębione rozważania filozoficzne nad tymi zasadniczymi nurtami w postrzeganiu prawa, należy odnieść, zgodnie z zapowiedzią, zamysł kodyfikacji prawa administracyjnego do poglądów iusnaturalistycznych. W tym zakresie, należy przywołać koncepcję wewnętrznej moralności prawa L. Fullera, a właściwie jej element, jakim jest założenie o ogólności prawa.

Ogólność prawa oznacza, przede wszystkim, konieczność ustanowienia norm prawnych w taki sposób, aby jednoznacznie można było stwierdzić, iż one obowiązują, a ich destynacja dotyczy generalnie oznaczonych adresatów w abstrakcyjnie oznaczonych okolicznościach. Prawo, które jest ogólne, a więc obejmuje możliwie najszersze spektrum jego destynatariuszy oraz stany faktyczne, jakie mogą wystąpić, a z których wystąpieniem prawodawca wiąże zaistnienie skutku prawnego, jest prawem kompletnym. Odnosząc to do prawa administracyjnego, podmioty administracji publicznej wyposażone w prawem określone zadania i kompetencje są zdolne do podjęcia wszelkich (wyczerpujących) działań, zmierzających do wykonania powierzonych im obowiązków w sytuacji, w której aktualizuje się podstawa do podjęcia takich działań. Objęcie wszelkich aspektów życia społecznego przez prawo, zapewniają między innymi klauzule generalne, takie jak np. zasady współżycia społecznego, czy też sprawiedliwość społeczna. Tak jak wskazano powyżej, analizując zakres regulacji prawa administracyjnego, spektrum spraw administracyjnych jest na tyle duże, wieloaspektowe, zmienne oraz rozproszone, że sformułowanie ustawy, która będzie obejmować ogólne założenia, instytucje, pojęcia i zasady, czyni prawo kompletnym możliwie w jak największym stopniu.

Jeżeli wprowadzenie części ogólnej nie powiedzie się, może dochodzić do takich sytuacji, w których nie ma możliwości podjęcia przez administrację publiczną skutecznych działań, a w konsekwencji tego cel, dla którego administracja została utworzona, nie zostaje osiągnięty. Powodem tego może być sytuacja, w której prawodawca nie przewidział możliwości wystąpienia takiego stanu rzeczy, z którego zaistnieniem powinien wiązać się, określony normą prawną, skutek prawny. Taki stan rzeczy może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, gdy przez nadmierną praktykę legislacyjną opartą o kazuistykę, będzie stale zachodzić obawa, iż nie wyczerpano wszystkich możliwości modyfikacji okoliczności, w których

[47] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2012, s. 22.

może znaleźć się adresat normy prawa administracyjnego. Po drugie, sfery prawa administracyjnego, regulowane w tekstach aktów normatywnych odrębnie od modelowego założenia o kierunku w jakim prawo ma podążać, będą cechować się niezrozumiałością dla adresatów, a co gorsza, będą względem siebie sprzeczne. Prawo, w tym także administracyjne, powinno więc w swojej ogólności (do czego nawoływał L. Fuller), obejmować swoim zakresem całokształt spektrum regulacji sfer życia społecznego oraz gospodarczego, aby zapewnić uniwersalność jego zastosowania[48]. Ogólność prawa powinna zatem istotnie ograniczać istnienie luk w prawie. Idąc dalej, uzasadniona jest sugestia, aby kodyfikacja prawa administracyjnego doprowadziła do znaczącego zawężenia luki konstrukcyjnej (strukturalnej) w systemie prawa. Tą luką jest stan, w którym prawodawca nie ustanawia regulacji, która miałaby czynić zadość regulacji konstytucyjnej. W kontekście prawa administracyjnego, o czym jeszcze będzie mowa, jest to szczególnie uzasadniony pogląd, ponieważ prawo administracyjne określa się mianem skonkretyzowanego prawa konstytucyjnego. „Taka sytuacja [istnienie luki strukturalnej - przyp. M.M.] zdarza się niezmiernie rzadko, niemniej przedłużający się stan braku działań ustawodawczych Sejmu szczególnie niekorzystnie wpływa na ocenę praworządności. Postanowienia Konstytucji normują ustrojowe zasady funkcjonowania państwa, zakres kompetencji i działanie organów władzy oraz relacje między nimi zachodzące. Wszystkie zasadniczo postanowienia Konstytucji wymagają ustawowego doprecyzowania i rozwinięcia. Brak ustanowienia stosownych ustaw może więc prowadzić do powstania instytucjonalnej fikcji poprzez brak ustanowienia określonych organów państwowych”[49]. Należy zatem stwierdzić, że brak części ogólnej prawa administracyjnego, jako regulacji ustawowej, jest luką strukturalną, ponieważ postanowienia konstytucyjne są każdorazowo urzeczywistniane na gruncie poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego, przez co dochodzi do wspomnianej przez I. Niżnik-Dobosz oraz W. Jakimowicza dezintegracji prawa administracyjnego[50]. Ciężar rekonstruowania zasad i podstawowych instytucji prawa administracyjnego w praktyce spoczywa na sądach administracyjnych[51].

---

[48] L. Fuller, *Moralność prawa*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2004, s. 40, zob. także E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 16.

[49] M. Wolanin (red.), *Luki w prawie. Teoria a orzecznictwo sądów administracyjnych*, „Materiały Szkoleniowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2023, nr 61, s. 11.

[50] W. Jakimowicz, *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (pespektywa teoretyczna)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska,* Warszawa 2019, s. 68-69, I. Niżnik-Dobosz, *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa prawa pozytywnego)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska,* Warszawa 2019, s. 100-101.

[51] M. Wolanin (red.), *Luki w prawie*…, s. 44.

Część ogólna prawa administracyjnego w ujęciu normatywnym powinna obejmować wszystko to, co stanowi aksjomaty w administracyjnym prawie ustrojowym, materialnym oraz procesowym jednocześnie. Podobne stanowisko zajął E. Ochendowski za E. Schmidt-Aßmannem, według którego ogólne prawo administracyjne należy rozumieć jako „zawartość ustaw, postanowień konstytucyjnych, instytucji prawa i zasad prawa, które znajdują zastosowanie do wszystkich działów szczególnego prawa administracyjnego”[52].

1.1.2. Pozytywizacja prawa - szczególny zabieg legislacyjny

Skoro część ogólna prawa administracyjnego jako przedmiot badawczy została już scharakteryzowana, należy powrócić do jednego z postawionych uprzednio pytań, dotyczącego charakteru zabiegu legislacyjnego z punktu widzenia metodologii prawa administracyjnego, dotąd celowo określanego mianem kodyfikacji. Należy w tym miejscu wskazać podstawowe typy zabiegów legislacyjnych, które rozróżniają cel służący określonemu efektowi końcowemu. W związku z tym należy wyróżnić: kodyfikację, kompilację, konsolidację oraz unifikację.

Przez kodyfikację rozumie się: „zebranie, usystematyzowanie, ujęcie czegoś w system pewnych norm; usystematyzowanie i połączenie przepisów prawnych z określonej dziedziny w jedną całość, ułożenie kodeksu; sam kodeks”[53]. Celem przeprowadzenia procesu kodyfikacji jest zatem utworzenie kodeksu, który jest aktem prawodawstwa, a więc jednolitą całością, w tym znaczeniu, że jest systemem przepisów prawnych, mającym cechy spójności oraz zupełności w stopniu wyższym niż inne, „zwykłe” akty normatywne[54]. Warto jednocześnie przypomnieć, że kodeks nie obejmuje całości danej gałęzi prawa.

Kolejnym zabiegiem jest kompilacja: „praca, utwór będący zestawieniem, zlepkiem części lub ustępów innych dzieł”[55]. Definicja kompilacji wskazuje, że jest to zabieg czerpiący z innych, już przeprowadzonych działań legislacyjnych, który zbiera w jeden akt normatywny inne takie akty, celem stworzenia całości. Kompilacja, podobnie jak inkorporacja rozumiana jest także jako „systematyzacja

[52] E. Ochendowski, *Zagadnienie części ogólnej prawa administracyjnego - problem ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku; prace dedykowane prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 423.
[53] E. Sobol, *Popularny słownik*…s. 338.
[54] H. Rot, *Problemy kodyfikacji*…, s. 9, por. także A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 255, H Rot. *Kodeks w prawie socjalistycznym (uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo”, 1976, nr 12, s. 39-47.
[55] E. Sobol, *Popularny słownik*…, s. 348.

prowadząca do połączenia norm różnych aktów normatywnych w zbiory, bez zmiany ich pierwotnej treści. Owe zbiory są następnie porządkowane według kryterium alfabetycznego, chronologicznego, hierarchicznego lub rzeczowego"[56]. Podobny do kompilacji charakter, ma konsolidacja: „zjednoczenie, zespolenie, umocowanie, ugruntowanie"[57]. Konsolidacja prowadzi do porządkowania prawa celem zespolenia w jednym (nowym) akcie normatywnym dotychczas obowiązujących powszechnie norm prawnych rozproszonych w wielu aktach. Ten proces może polegać jednocześnie na naniesieniu poprawek redakcyjnych, a także merytorycznych, które przyjmują formę dalszych unormowań.

Jeszcze jednym zabiegiem jest unifikacja - „sprowadzenie czegoś do jednej normy, jednej postaci, ujednolicenie; połączenie w jedną całość, zjednoczenie, zespolenie"[58]. Unifikację odróżnia od pozostałych zabiegów to, że jej celem jest sprowadzenie do względnie jednego aktu normatywnego regulacji prawnych, które na poszczególnych obszarach państwa mogą odmiennie regulować daną materię. Taki zabieg został przeprowadzony po II Wojnie Światowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez wprowadzenie jednolitych przepisów prawa cywilnego, tj. ustawy - Przepisy ogólne prawa cywilnego[59]. Te przepisy wprowadzały jednolite podstawy stosowania innych przepisów prawa cywilnego np. Kodeksu zobowiązań.

Kodyfikacja jest zatem najszerszym pojęciem i jednocześnie najbardziej pożądanym zabiegiem legislacyjnym. Mając jednak na względzie to, że rozległość, zmienność oraz złożoność regulacji prawnoadministracyjnej (szczególnie materialnej) uniemożliwiają przeprowadzenie kodyfikacji całości prawa administracyjnego, należy podjąć refleksję nad innym zabiegiem legislacyjnym, który powinien rozwiązać problem braku jednolitych ram tej materii[60].

W literaturze obecna jest refleksja nad zagadnieniem, które w świetle pozytywizmu prawniczego prowadzi do sformułowania aktu normatywnego o szczególnej randze, z uwagi na oddziaływanie na system prawa, praktykę sądową oraz proces stanowienia, a także stosowania prawa. Jest nim pozytywizacja prawa. Ten zabieg rozumie się jako „proces osiągania operatywności prawa, polegający na formułowaniu i utrwalaniu wzorców rozstrzygania problemów prawnych, wobec

[56] A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa…*, s. 9.
[57] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 355.
[58] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 1075.
[59] Ustawa z 18.11.1950 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311.
[60] Konieczność zachowania adekwatności w świetle rozległości, nieuchwytności, zmienności i płynności systemu prawa administracyjnego, J. Langrod, *Instytucje prawa…*, s. 337.

których można stawiać zarazem wymagania użyteczności i ważności”[61]. J. Leszczyński uważa, że pozytywizacja prawa następuje w dogmatyce oraz praktyce prawniczej i przez to ustalane są wspomniane wzorce rozstrzygania problemów prawnych[62]. Z kolei L. Morawski dostrzegał możliwość dokonania pozytywizacji prawa poprzez „zamknięcie prawa w języku tekstów prawnych”[63]. Stanowiska J. Leszczyńskiego oraz L. Morawskiego można pogodzić w świetle przedstawionych powyżej koncepcji H. Harta oraz L. Fullera, które posiadają jeden zasadniczy punkt styczności. Jest nim część ogólna prawa administracyjnego, która powinna mieć zastosowanie do prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Innymi słowy, skoro J. Leszczyński wskazuje na konieczność utrwalania wzorców rozstrzygnięć problemów prawnych i przypisuje temu walor „użyteczności oraz ważności”, a L. Morawski dopuszczał, aby taki zabieg mógł znaleźć wyraz w tekście prawnym, to te dwa stanowiska wykazują tożsamość z poglądem H. Harta o możliwości utworzenia takiej regulacji prawnej, która w odniesieniu do zmieniającej się materii dotyczącej konkretnych działów prawa („znaczeniowy półcień” w koncepcji otwartej tekstowości), pozostanie niezmienna na gruncie stanowienia oraz stosowania prawa. Poglądy J. Leszczyńskiego, L. Morawskiego oraz H. Harta łączy także pogląd A. Wasilewskiego o „twardym jądrze” prawa administracyjnego. Ten ostatni autor wskazał, że wspomnianym jądrem jest pewien „monolit” dla całej regulacji prawnoadministracyjnej, część niezmienna.

Ogólność ustawy, o której mowa powinna doprowadzić do zwiększenia operatywności, o której mówił J. Leszczyński. Wymagane jest zatem, aby potencjalna ustawa regulowała te zagadnienia, które można zastosować we wszystkich dziedzinach prawa administracyjnego. Przytoczona definicja pozytywizacji prawa jest jej ujęciem szerokim. Omawiany proces prowadzi do zagwarantowania operatywności prawa w połączeniu z osiągnięciami doktryny oraz judykatury. Pozytywizacja korzysta zatem z dwojakiego typu zewnętrzności argumentacyjnej.

---

[61] J. Leszczyński, *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2010, s. 179.

[62] „Poztywizację prawa utożsamiam z procesem osiągania operatywności prawa, dokonującym się w dogmatyce prawa i praktyce prawniczej. (…) Przyjęte tu rozumienie pozytywizacji prawa opiera się na pojęciu operatywności prawa. Przez operatywność prawa rozumiem pewną właściwość prawniczej wiedzy wytworzonej przez dogmatykę i praktykę orzeczniczą. Właściwość ta polega na ograniczeniu wielości możliwych rozstrzygnięć problemów prawnych, pojawiających się przede wszystkim w związku ze stosowaniem prawa, lub wręcz wykluczeniu takiej wielości. Operatywność prawa jest więc stopniowalna i jest funkcją operatywności reguł prawnych. Zwiększanie się operatywności prawa równoznaczne jest z ograniczaniem niepewności rozstrzygnięć, która wcale nie musi być niepewnością laika dysponującego wyłącznie tekstem prawa”. - J. Leszczyński, *Pozytywizacja prawa…*, s. 105.

[63] L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 93.

Składa się na nią struktura prawa (system aktów normatywnych) oraz dyskurs dogmatyczny, szczególnie historia prawa[64]. Dopiero wówczas można postawić tezę o skuteczności prawa.

Z kolei w ujęciu prawnonatrualnym, pozytywizacja jest pojmowana jako „przejście naturalnej normy prawnej albo prawa naturalnego do obowiązywania historycznego (włączenie w stosowany system prawny)"[65]. Mając na uwadze rozważania J. Hervady przedstawione w pracy „Wprowadzenie do prawa naturalnego", potwierdza się pogląd, że pozytywizacja stanowi emanację prawa naturalnego, której celem jest zapewnienie możliwości realizowania celów człowieka[66]. W odniesieniu do prawa administracyjnego, człowiek będzie miał więc szansę osiągnąć swoje cele, gdy prawodawca wyczerpująco ureguluje sferę działalności władzy publicznej, która to władza wpływa na sytuację prawną społeczeństwa.

Mając na względzie wszystkie dotychczasowe rozważania przedstawione w tym rozdziale, należy zastanowić się nad procesem legislacyjnym *sui generis*, dotyczącym struktury prawnej, która w połączeniu z dyskursem dogmatycznym stanowi pozytywizację prawa, czyniącą materię normowaną operatywną. Każdy bowiem zabieg legislacyjny ma na celu usankcjonowanie danego zagadnienia czyniąc zadość celowi, jakiemu ma służyć. W przypadku prawa administracyjnego, którego doniosłość jest szczególna z uwagi na przedmiot regulacji, gdyż reguluje szerokie spektrum spraw społecznych, ekonomicznych, a także politycznych[67], usankcjonowaniu podlegać powinny nie tylko poszczególne regulacje, znane już obecnie polskiemu porządkowi prawnemu (np. przedawnienie kar pieniężnych, sukcesji niektórych uprawnień *etc.*), ale także osiągnięcia doktryny oraz judykatury. Innymi słowy, przez pozytywizację prawa w kontekście omawianej tematyki, należy rozumieć proces legislacyjny polegający na formułowaniu pojęć, zasad oraz instytucji prawnych regulujących społeczną rzeczywistość w oparciu o dorobek prawodawstwa, doktryny oraz orzecznictwa związany z podstawowymi zagadnieniami prawnymi cechującymi daną gałąź prawa. Mając na względzie to, że proces ten należy odnieść do prawa administracyjnego, tworzy on rzeczywistość

[64] Zob. M. Zirk-Sadowski, *Model dogmatyki prawniczej a orzecznictwo intertemporalne*, [w:] J. Czapska, A. Gaberle, A. Światłowski, A. Zoll (red.), *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności*, Warszawa 2000, s. 796.

[65] J. Hervada, *Wprowadzenie do prawa naturalnego*, tłum. A. Dorabialska, Kraków 2011, s. 165.

[66] O wartościach prawa administracyjnego prowadzących do realizacji celów człowieka będzie mowa w rozdziale II.

[67] Zob. wstęp, punkt I, s. 18.

(przestrzeń prawną[68]) oddziaływania administracji publicznej na podmioty znajdujące się na zewnątrz jej struktury[69].

Pozytywizacja części ogólnej prawa administracyjnego będzie zatem zabiegiem legislacyjnym *sui generis*, który ma na celu wprowadzenie do systemu prawnego części ogólnej tego prawa, będącej częścią wspólną dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Sformułowana w ramach jednego aktu normatywnego część ogólna powinna znajdować zastosowanie do wszelkich administracyjnoprawnych regulacji[70]. Można zatem sformułować wniosek, że ogólne prawo administracyjne jest płaszczyzną porozumienia pomiędzy działaniami prawodawcy a osiągnięciami doktryny oraz orzecznictwa sądowego. W toku pracy wielokrotnie dadzą się zaobserwować bezpośrednie powiązania wynikające zarówno z prawa naturalnego jak i prawa pozytywnego np. z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[71].

Ustawa, która miałaby zostać uchwalona w oparciu o rozważania podjęte w niniejszej pracy, winna nosić nazwę „Ustawa z dnia … - Prawo administracyjne ogólne". Jest to propozycja wynikająca z treści § 19 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej[72], a więc określenie rzeczowe przedmiotu ustawy, która w związku z tym winna nazywać się jako „Kodeks", „Prawo" albo „Ordynacja". Biorąc pod uwagę to, że nazwa „kodeks" lub „ordynacja" byłyby nieadekwatne do zakresu regulacji materii prawnoadministracyjnej, należy odrzucić możliwość przyjęcia nazwy: „Ustawa z dnia … - Kodeks administracyjny" albo „Ustawa z dnia … - Ordynacja administracyjna". Nazwa „kodeks" i „ordynacja" odnoszą się do pewnej skończoności, pewnej zamkniętości materii regulowanej. Istnieje przy tym wrażenie pewnego uporządkowania, szczególnie w odniesieniu do ordynacji. W przypadku części ogólnej prawa administracyjnego nie można mówić o skończoność regulacji ustawowej. O porządku zaś może być mowa, aczkolwiek będzie

[68] O społecznej rzeczywistości traktował F. Longchamps nazywają ją jako „przestrzenią prawną", stanowiącą „ogół świadomych zachowań się ludzi wzajem wobec siebie względem prawa, a więc wziętych pod uwagę pod tym jednym względem" - zob. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 41.

[69] Zasada dobra wspólnego ujmowana jest jako jedna z naczelnych zasad porządku konstytucyjnego, z uwagi na to, że państwo ma stwarzać warunki rozwoju mieszkańców, uznając przy tym obywateli jako gospodarzy predystynowanych do podejmowania decyzji o kierunkach rozwoju państwa, zob. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 38.

[70] por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 43.

[71] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako: „Konstytucja RP".

[72] Zasady techniki prawodawczej - załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako: „Z.T.P.".

to stanowiło rozważania przedstawione w następnym punkcie tego rozdziału. „Na pierwszy rzut oka" elementy części ogólnej będą stanowiły pozornie niezależne od siebie obszary, które równie dobrze mogłyby być osobnymi regulacjami prawnymi. Stanowić one będą jednak funkcjonalne obszary/składniki stosunku administracyjnoprawnego. Mimo tego, określenie „prawo" będzie akcentować systemowość tej regulacji. Tym samym należy odrzucić możliwość nadania ustawie miana „kodeksu" albo „ordynacji", a poprzestać na oznaczeniu „prawo", gdyż to chociażby podkreśla rangę tejże materii.

1.1.3. Elementy części ogólnej prawa administracyjnego

Konstatacja, według której zasadne jest uchwalenie ustawy będącej częścią wspólną dla administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego, powinna stanowić impuls do zaproponowania zakresu przedmiotowego poddanego procesowi pozytywizacji. Jako pierwszy katalog otwarty obszarów objętych pozytywizacją, zaproponował E. Schmidt-Aβmann. Ten niemiecki autor zaproponował przed laty uregulowanie następujących zagadnień: określenie najważniejszych zadań prawa administracyjnego, jako gałęzi prawa „sterującego", a więc cechującego się wspomnianą władczością podmiotu administracji publicznej, tworzenie struktury organizacyjnej administracji publicznej, formy prawne działania administracji publicznej, postępowanie administracyjne, zasady pochodne od zasady demokratycznego państwa prawa[73]. Zaproponowane obszary części ogólnej prawa administracyjnego zostały sformułowane na dość wysokim poziomie ogólności. E. Schmidt-Aβmann traktując o podmiotach administracji publicznej nie wspomina o zdolności prawnej tych podmiotów, nie odnosi się do sukcesji pomiędzy nimi w sytuacji następstwa ustrojowego, czy procesowego. Niemiecki autor nie przedstawia kompleksowego katalogu pojęć ogólnych, jakimi odznacza się prawo administracyjne, a jest to istotne chociażby z uwagi na konieczność rozgraniczenia podobnych do siebie instytucji, jak np. kontrola i nadzór.

Na gruncie polskiej nauki prawa administracyjnego, J. Zimmermann zaproponował podobny katalog elementów części ogólnej prawa administracyjnego, jednakże autor ten przedstawił bardziej skonkretyzowane obszary. Jego zdaniem, ustawa winna obejmować przynajmniej[74]:

---

[73] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. VIII-XIV.

[74] J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, nr 2, s. 163-164.

1. wprowadzenie i wyodrębnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego, z uwzględnieniem zasad ustrojowych oraz materialnych;
2. przepisy obejmujące system źródeł prawa administracyjnego;
3. określenie sposobów tworzenia i przeprowadzania zmian w zakresie funkcjonowania organów administracji publicznej;
4. zagadnienia podmiotowości administracyjnoprawnej;
5. system form prawnych działania administracji publicznej;
6. unormowania dotyczące uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych (w tym osobistych i nieosobistych), czynności administracyjnoprawnych i ich skuteczności, zagadnień terminów, przedawnienia, warunku itp.;
7. unormowania dotyczące odpowiedzialności państwa za szkody;
8. definicje ustawowe pojęć, które mają dla prawa administracyjnego charakter uniwersalny.

Nie sposób nie zgodzić się z propozycją J. Zimmermanna, która obejmuje najbardziej fundamentalne obszary prawa administracyjnego, jednak należy zastanowić się nad potrzebą regulowania systemu źródeł prawa administracyjnego. Wydaje się to zbędne, bowiem uniwersalność źródeł prawa administracyjnego wpisuje się w hartowską koncepcję otwartej tekstowości oraz stanowi szczególną wartość, jaką należy mieć na względzie podejmując rozważania nad pozytywizacją, z uwagi na ich zastosowanie w sferze prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Uniwersalność, czy wręcz aksjomatyczność, a zarazem ogólność winna wpisywać się w koncepcję generalności oraz abstrakcyjności norm prawnych aktów normatywnych.

Konieczność uregulowania źródeł prawa administracyjnego wynika z faktu, że chociaż źródła prawa (a więc i prawa administracyjnego) zostały wyraźnie wskazane w przepisie art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a w myśl § 4 Z.T.P. nie powtarza się przepisów już uregulowanych, to jednak multicentryczność systemu prawnego wynikająca z obecności Rzeczypospolitej Polskiej w UE, wymaga uwzględnienia chociażby niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, które z uwagi na prawo traktatowe (unijne) wiąże się z nieznanymi polskiemu prawu źródłami poznania prawa. Nierozerwalność polityki z administracją publiczną przenosi się np. na konieczność wprowadzania aktów politycznych, do których odwołuje się prawodawca na gruncie stanowienia prawa miejscowego. Jako przykład takiego aktu można przywołać strategię rozwoju gminy (nie jest

to akt prawa miejscowego)[75], która jest obligatoryjnie brana pod uwagę podczas uchwalania planu ogólnego gminy, o czym stanowi art. 13b pkt 1 u.p.z.p. W rozdziale V zostanie to zagadnienie rozwinięte, jednakże już teraz godzi się zastrzec, że mówiąc chociażby o prawotwórczej roli orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego[76] oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego[77], wynikającą bezpośrednio z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy regulującej działalność TK[78] oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[79], czy interpretacjach przepisów prawa, mowa będzie o źródłach prawa administracyjnego sensu *largo*.

Jak wskazano, przedstawiony przez J. Zimmermanna katalog nie jest katalogiem zamkniętym. Z tego względu, należy obok wskazanych powyżej propozycji, wprowadzić do projektu ustawy - Prawo administracyjne ogólne - zagadnienia:

1. sukcesji w prawie administracyjnym;
2. zasad tworzenia, zmiany oraz zakończenia stosunków administracyjnoprawnych;
3. sankcji w prawie administracyjnym.

Propozycja uzupełnienia katalogu J. Zimermanna wynika z analizy systemu prawa administracyjnego, która doprowadziła do przekonania o wpływie każdego ze wskazanych obszarów na proces stanowienia oraz stosowania prawa. To właśnie przekłada się na możliwość utworzenia systemu dla prawa administracyjnego, którego trzonem jest część ogólna tej gałęzi prawa. Warto również podkreślić, że zaproponowane obszary, podlegające pozytywizacji prawa administracyjnego stanowią problematykę, na którą zwracają uwagę sądy administracyjne, bowiem brak jednolitych ram prawnych, powoduje konieczność sięgania do dorobku piśmiennictwa oraz orzecznictwa, co nie zawsze jest wystarczające. W tych obszarach nadal żywy jest dyskurs nad zasadniczymi pojęciami, zasadami oraz instytucjami prawa administracyjnego. Normatywne usankcjonowanie części ogólnej prawa administracyjnego mogłoby doprowadzić do odciążenia praktyki prawniczej[80].

---

[75] Wyrok WSA w Olsztynie z 13.04.2023 r., II SA/Ol 71/23, CBOSA.
[76] Trybunał Konstytucyjny, dalej jako: „TK".
[77] Naczelny Sąd Administracyjny, dalej jako: „NSA".
[78] Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.
[79] Ustawa z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm., dalej jako: „p.p.s.a.".
[80] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 4.

Każdy ze wskazanych elementów katalogu zagadnień objętych pozytywizacją zostanie szczegółowo omówiony w dalszych rozdziałach tej pracy. Znajdzie się w nich także uzasadnienie dla objęcia ich pozytywizacją, a także propozycja nadania im określonego kształtu normatywnego. Już w tym miejscu należy bowiem zaznaczyć, że zagadnienie odpowiedzialności administracji za powstałe szkody z tytułu jej działalności lub zaniechania oraz zagadnienie sankcji administracyjnych, które przecież wskazano jako element części ogólnej prawa administracyjnego, celowo nie zostaną omówione. Wynika to z faktu, że zostały one wyczerpująco uregulowanie w polskim systemie prawnym. O odpowiedzialności administracji stanowią przepisy art. 417 i następne k.c. Z kolei o sankcjach administracyjnych, a ściślej mówiąc, o administracyjnych karach pieniężnych, stanowi dział IVA Kodeksu postępowania administracyjnego. Poza refleksją jest to, czy uregulowanie tych instytucji w istniejącym obecnie kształcie jest uzasadnione czy nie, czy zagadnienie odpowiedzialności administracji publicznej powinno podlegać kognicji sądów powszechnych, czy też na wzór francuskich rozwiązań, kognicji sądów administracyjnych.

Należy dodatkowo wskazać, że dalsze rozważania podjęte w niniejszej pracy, nie będą miały zastosowania do przepisów prawa podatkowego. Jest to spowodowane tym, że prawo podatkowe jest obecnie względem prawa administracyjnego, odrębną gałęzią prawa. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zupełnie inna jest aksjologia obu tych gałęzi prawa. Prawo administracyjne przyjmuje za cel służbę społeczeństwu. Prawo podatkowe zaś nie ma na celu tejże służby, ale dąży ono do zapewnienia dobra instytucji państwa z uwagi na konieczność pobierania należności pieniężnych - podatków, gdyż dzięki nim, państwo może wykonywać swoje zadania[81]. Ponadto przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa[82], a także przepisy materialnopodatkowe posiadają własne regulacje dotyczące zagadnień, jakie będą omawiane w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy. Do tych zagadnień należą np. przedawnienie zobowiązań podatkowych, definicje uniwersalne dla całego prawa podatkowego (np. podatnik, inkasent, płatnik, zobowiązanie podatkowe, podatek). Zamysłem niniejszej pracy nie jest proponowanie wprowadzenia nowych rozwiązań normatywnych, które w jakikolwiek sposób mogłyby pozostawać w sprzeczności z już istniejącymi regulacjami.

[81] Uchwała NSA z 27.03.2023 r., I FPS 2/22, CBOSA.
[82] Ustawa z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm., dalej jako: „o.p.”.

1.2. Próby „kodyfikacji" prawa administracyjnego

Wprowadzenie do problematyki badawczej, która *de facto* została przedstawiona w niniejszym rozdziale, powinna zwieńczyć analiza oraz ocena dotychczasowych prób „skodyfikowania" prawa administracyjnego, zapoczątkowanych pod koniec lat 80. XX wieku, a zaprzestanych po roku 2008. Rozważania nad przepisami projektów ustaw - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r.[83], 1996 r.[84] oraz 2008 r.[85] - będą stanowić punkt wyjścia w zakresie dalszych badań nad kierunkami pozytywizacji oraz o nowych obszarach prawa administracyjnego, dotąd niewskazanych w poprzednim podrozdziale. Ostatecznie wnioski z przeprowadzonej w tym podrozdziale analizy nad POPA z 1988 r., 1996 r. oraz 2008 r., będą podstawą dla sformułowania nowej propozycji ustawy, stanowiącej załącznik do niniejszej pracy.

1.2.1. Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r.

Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r. - został przedłożony na forum Rady Ministrów w dniu 25 kwietnia 1988 r. Projekt ten zawierał 41 artykułów i został podzielony na siedem rozdziałów.

Szczególną uwagę należy zwrócić na art. 1 § 1 POPA z 1988 r., który stanowił: „Ustawę stosuje się w sprawach z zakresu administracji państwowej w przedmiocie nie unormowanym odrębnymi przepisami prawa". Z treści proponowanego przepisu wynikał wniosek, że projektodawca zakładał, iż wprowadzenie do systemu prawnego POPA z 1988 r. nie będzie stanowiło rewizji systemu prawa administracyjnego w sposób ujednolicający cześć ogólną tej gałęzi prawa. Wprowadzenie POPA z 1988 r. nie zakładało tak bardzo pożądanej eliminacji sporów i rozbieżności, które występowały w doktrynie oraz rozwijającym się wówczas orzecznictwie NSA. Zwrot „w zakresie nie unormowanym" oznaczał bowiem niejako „dobudowanie" do wówczas obowiązującego stanu prawnego nowej regulacji prawnej. Omawiana regulacja miała jedynie obejmować tę materię, która nie została dotąd objęta przepisami prawa procesowego, materialnego i ustrojowego.

Należy podkreślić, że ww. projekt przepisu jest całkowicie sprzeczny z ideą jakiegokolwiek zabiegu legislacyjnego, który miałby na celu wyczerpujące unormowanie części ogólnej prawa administracyjnego. Założenie, że POPA

[83] Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r., dalej jako: „POPA z 1988 r.".
[84] Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1996 r., dalej jako: „POPA z 1996 r.".
[85] Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 r., dalej jako: „POPA z 2008 r.".

z 1988 r. byłaby kolejną regulacją normatywną uzupełniającą niejednolity system prawa administracyjnego, nie mogło zostać pozytywnie ocenione. Zaproponowana treść oznaczała niejako minimalistyczne podejście projektodawcy poprzez „dobudowanie" do już istniejącego systemu regulacji, która wybiórczo uzupełniała czy też konsolidowała dorobek prawa administracyjnego, nie wprowadzając jednolitej części ogólnej tej gałęzi prawa[86].

W rozdziale 1 POPA z 1988 r. projektodawca wprowadził katalog enumeratywny źródeł prawa administracyjnego, a więc Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ustawy oraz inne akty normatywne mające moc prawną równą ustawie (art. 3 § 1). Katalog ten został uzupełniony o inne akty prawodawcze wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w aktach ustawodawczych. Tym samym projektodawca wskazał wprost na źródła prawa administracyjnego sensu *stricte*. Szczególnie należy podkreślić, że również zwyczaj został uwzględniony jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, ale jedynie, gdy przepis prawa powszechnie obowiązującego tak stanowi (art. 5). Uwzględnienie zwyczaju jako źródła prawa budzi wątpliwości. Istnieje bowiem ryzyko związane z brakiem kontroli w zakresie oceny dopuszczalności zastosowania określonego zwyczaju jako substytutu aktu stanowienia prawa. Skutki prawne wynikające z takiego „aktu", mogą być niedopuszczalne w świetle obowiązującej Konstytucji RP, czy też ustaw będących odzwierciedleniem przyjętych w społeczeństwie wartości.

W obecnym porządku prawnym stosowanie zwyczaju nie jest ani zakazane, ani nakazane. Jednakże, zgodnie z art. 9 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego". Biorąc pod uwagę, że zwyczaj jest jednym ze źródeł prawa międzynarodowego[87], a Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do przestrzegania prawa międzynarodowego w myśl art. 9 Konstytucji RP, zasadny jest wniosek, że zwyczaj pośrednio jest obecnie źródłem prawa krajowego. Jednocześnie, trzeba mieć na względzie treść art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który wskazuje enumeratywny katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wśród wskazanych źródeł nie został ujęty zwyczaj. Brak zwyczaju wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego można tłumaczyć jako jedną z pozostałości filozofii pozytywistycznej w polskiej kulturze prawnej w okresie demokracji ludowej. Pomimo zauważalnego odejścia od filozofii pozytywizmu prawnego oraz filozofii prawa natury, jakie nastąpiło w Polsce po 1989 r., nadal

[86] M. Mączyński, *Idea kodyfikacji prawa administracyjnego*, [w:] J. Nyćkowiak, J. Leśny (red.), *Badania i Rozwój Młodych Naukowców w Polsce. Nauki humanistyczne i społeczne. Część V - Prawo i administracja*, Poznań 2018, s. 60.

[87] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (red.), Warszawa 2019, s. 51.

istnieje przekonanie o konieczności stanowienia prawa przez kompetentny do tego podmiot, którego obowiązywanie powinno być poparte oczekiwaniami, czy też aprobatą społeczeństwa[88]. Chociaż zwyczaj niewątpliwie oddziałuje na proces stanowienia prawa, bowiem może stać się przyczynkiem do rozpoczęcia procesu legislacyjnego ze względu na aprobowane wartości z niego wypływające, to jednak nie jest on jego bezpośrednim źródłem prawa. Należy ponownie przywołać stanowisko H. Harta, który zakładał konieczność stanowienia prawa regulującego fakty społeczne zachodzące w obiektywnej rzeczywistości. Przekonania, zwyczaje, które odmiennie kształtują się w różnych kręgach kulturowych nie powinny ulegać transpozycji i przybierać formy wiążącej normy prawnej w polskim systemie prawnym. Norma ta może nie znaleźć uzasadnienia aksjologicznego.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest stwierdzenie, że zwyczaj nie może być obecnie bezpośrednio pojmowany jako źródło prawa powszechnie obowiązującego, a więc tym bardziej, nie może być źródłem prawa administracyjnego. Zwyczaj, który obarczony jest subiektywnym przekonaniem o zasadności stosowania określonych norm postępowania, nie może stanowić samodzielnej podstawy do stanowienia oraz stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Wynika to z konieczności zagwarantowania zgodności prawa z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Tym samym, implementacja rozwiązania z art. 5 POPA z 1988 r. do nowego projektu ustawy nie może zostać pozytywnie oceniona. W refleksji nad zwyczajem jako źródłem prawa administracyjnego, zasadny jest pogląd, według którego odmawia się zwyczajowi tego statusu, natomiast stanowi on tylko pewien impuls psychiczny. Zdaniem M. Waline'a, zwyczaj nie może być traktowany jako źródło prawa administracyjnego w ujęciu, w jakim miałby stanowić samodzielną podstawę do stanowienia prawa. Podsumowując powyższe rozważania należy więc stwierdzić, że błędem jest pomijanie w nauce prawa administracyjnego doniosłej roli zwyczaju (w ujęciu zwyczaju administrowania jak i utrwalonego przekonania ogółu o zasadności postępowania w określony sposób) w zakresie inicjowania procesu formułowania prawa pozytywnego[89], jednak zwyczaj nie może być podstawą prawną w procesie stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego.

Za godne aprobaty należy z kolei uznać rozwiązanie przyjęte w art. 7 POPA z 1988 r., w którym podjęto się zdefiniowania pojęć wspólnych dla całego prawa administracyjnego. Zdefiniowano: „kontrolę", „nadzór", „kierownictwo", „działanie organu administracji państwowej", „działanie władcze", „decyzję

[88] Zob. S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 78-79.
[89] M. Waline, *Droit administratif*, Paris 1963, s. 172.

administracyjną", „organ administracji państwowej" oraz „urząd". Niestety nie uwzględniono wszystkich pojęć, stąd należy stwierdzić, że zaproponowany katalog był niekompletny i powinien podlegać uzupełnieniu w nowym projekcie. Ponadto niektóre pojęcia były zbyt szczegółowe, a niektóre pojęcia straciły na aktualności. O katalogu pojęć prawnych wspólnych dla prawa administracyjnego, które powinny zostać zdefiniowane, będzie mowa w rozdziale IV.

Rozdział 2 POPA z 1988 r. został zatytułowany „Organy administracji państwowej". Rozdział ten składał się jedynie z dwóch przepisów - art. 7 i art. 8. Zgodnie z art. 7 § 1 POPA z 1988 r., organ administracji państwowej mógł być utworzony wyłącznie w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Należy jednoznacznie pozytywnie ocenić brzmienie tego przepisu, gdyż niedopuszczalne byłoby powierzenie realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, podmiotowi który nie został utworzony w drodze przepisów powszechnie obowiązujących, a ponadto nie byłby umocowany do wykonywania zadań publicznych. Tylko przepisy powszechnie obowiązujące mogą stanowić podstawę działania administracji publicznej. W tym miejscu należy jedynie zaznaczyć, że obecnie sprawowanie administracji publicznej nie musi się odbywać wyłącznie za pośrednictwem jej podmiotów. Prywatyzacja zadań publicznych prowadzi do powierzania tych zadań podmiotom spoza administracji publicznej, jednakże aktualne jest zastrzeżenie, że tylko podmiot prawa publicznego może delegować takie zadanie poza strukturę organizacyjną państwa lub samorządu. Jednocześnie podmiot administracji publicznej nie uwalnia się od odpowiedzialności z tytułu obowiązku realizacji takich zadań. Całokształt ustroju administracji publicznej został ujęty w nauce prawa jako ustrojowe prawo administracyjne. Należą do niego „zagadnienia dotyczące organów administracji publicznej, urzędów, klasyfikacji organów administracyjnych, władztwa organizacyjnego, kompetencji i właściwości oraz zasad powiązań organów administracji publicznej"[90]. Tylko na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego mogą być ustanawiane podmioty administrujące (sprawujące administrację publiczną), określane ich prawa i obowiązki, nadawane kompetencje, dzięki czemu, władczo oddziałują na sferę poza administracyjną. W § 3 omawianego przepisu, projektodawca wprowadził domniemanie prawne polegające na tym, że uznaje się, iż pracownik organu administracji państwowej, który podpisał akt lub podjął inną czynność w imieniu organu, był do tego uprawniony. Zaproponowane domniemanie jest domniemaniem formalnym, dającym się obalić. Należy uznać za uzasadniony

[90] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…*, s. 231.

pogląd utrwalony w orzecznictwie, iż domniemanie prawne, w zakresie upoważnienia pracownika organu administracji publicznej, jest rozwiązaniem przyspieszającym jednocześnie toczące się postępowanie jak i podejmowanie wszelkich innych działań o charakterze niewładczym. Nie ma bowiem podstaw do przypuszczania, że akt administracyjny został wydany przez osobę nieuprawnioną[91]. Przyjęte przez projektodawcę założenie koresponduje z przepisem art. 76 § 1 i 3 k.p.a., w którym jest mowa o domniemaniu autentyczności tego, co zostało w dokumencie urzędowym stwierdzone.

Projektowany przepis art. 8 § 1 POPA z 1988 r. stanowił jedną z zasad ogólnych prawa administracyjnego - zasadę praworządności, która także znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. Wprowadzenie tej zasady ogólnej zasługuje na aprobatę, ponieważ zasada praworządności wyznacza podstawę i granice działania administracji publicznej. Obowiązywanie omawianej zasady należy jednak rozszerzyć w stosunku do wszystkich podmiotów administracji publicznej, a nie tylko organów administracji publicznej (występujących w postępowaniu administracyjnym).

Rozdział 3 POPA z 1988 r. został zatytułowany „Prawa i obowiązki administracyjne". Trzecią część projektu otwierał art. 9: „Organ administracji państwowej może w sprawach z zakresu administracji państwowej przyznawać prawa, nakładać obowiązki, znosić je, zmieniać ich zakres lub rodzaj, odnawiać przyznane prawa, a także stwierdzać istnienie praw lub obowiązków tylko na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących i z powołaniem się na te przepisy". Powołany projekt przepisu wyznaczał upoważnienie do działania organów administracji publicznej w zakresie rozstrzygania spraw administracyjnych w drodze postępowania administracyjnego, co stanowiło wyraz kształtowania stosunków administracyjnoprawnych o charakterze procesowym. Zacytowany projekt przepisu korespondował z zasadą praworządności, umocowującą organy administracji publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa w zakresie konkretyzacji praw i obowiązków. Organy, które należą do kręgu podmiotów administracji publicznej są umocowane do tego, aby rozstrzygać w indywidualnych sprawach z zakresu tejże administracji. Projekt przepisu art. 9 POPA z 1988 r. stanowił podstawę dla prowadzenia postępowania administracyjnego według zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, ale także w POPA z 1988 r.

Projekt przepisu art. 10 POPA z 1988 r. wskazywał na osobisty charakter praw i obowiązków administracyjnych. Należy jednoznacznie wyrazić aprobatę

[91] Zob. wyrok NSA z 10.03.2017 r., I OSK 1340/15, wyrok NSA z 10.10.2017 r., II GSK 106/16, wyrok NSA z 13.02.2019 r., II OSK 731/17, CBOSA.

dla tej propozycji regulacji, jednakże dalsza analiza rozdziału 3 POPA z 1988 r. prowadzi do wniosku, że projektodawca pominął pozostałe cechy praw i obowiązków administracyjnoprawnych. Obok charakteru osobistego, należało wskazać ich: nieprzenoszalność (co do zasady), charakter publicznoprawny, przedawnienie oraz obligatoryjność egzekucji. Projektodawca zasadnie wskazał, że co do zasady, prawa i obowiązki administracyjne mają charakter osobisty. Te, którym tego charakteru nie można było przypisać, powinny podlegać sukcesji na podstawie przepisów szczegółowych (art. 10 § 4 POPA z 1988 r.).

Projektowany przepis art. 11 POPA z 1988 r. wskazywał na przyrzeczenie administracyjne. Zgodnie z powołanym przepisem organ administracji państwowej, który powołał się na przyrzeczenie, był zobowiązany do załatwienia sprawy w określony sposób, chyba że było ono sprzeczne z prawem, niewykonalne lub wyłudzone przez podanie niezgodnych z prawdą faktów lub okoliczności lub gdy nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych, których wcześniej nie można było przewidzieć. Przyrzeczenie, jako szczególnego rodzaju oświadczenie organu administracji publicznej, stanowi pozytywny aspekt działalności administracji publicznej. Działalność ta jest ukierunkowana na realizację spraw administracyjnych, z uwzględnieniem żądania wnioskodawcy poprzez zagwarantowanie przyznania określonego uprawnienia w sytuacji spełnienia określonych działań przez podmioty ubiegające się o takie uprawnienie[92]. W obecnym stanie prawnym można wyróżnić np. przyrzeczenie wydania wizy wjazdowej, o której mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o repatriacji[93]: „Osobie, która nie posiada zapewnionego w Rzeczypospolitej Polskiej lokalu mieszkalnego i utrzymania, a spełnia pozostałe warunki do uzyskania wizy krajowej w celu repatriacji, konsul wydaje decyzję o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji". Przyrzeczenie administracyjne jest formą wsparcia podmiotów, które domagają się podjęcia określonej działalności ze strony podmiotów administrujących. Przyrzeczenie stanowi gwarancję, że w przyszłości zgłoszone żądanie zostanie spełnione, pod warunkiem, że wnioskodawca dopełni obowiązków wymaganych przez przepisy prawa.

W projektowanym art. 12 POPA z 1988 r. projektodawca wprowadził instytucję przedawnienia w terminie pięciu lat od dnia zdarzenia dającego podstawę do nałożenia obowiązku. Treść § 1 wskazywała na zastosowanie przedawnienia do ogółu praw i obowiązków administracyjnych. Pozostawiając tematykę przedawnienia refleksjom podjętym w dalszym toku pracy, należy poprzestać w tym momencie jedynie na stwierdzeniu, że instytucja przedawnienia nie powinna

[92] Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…*, s. 226.
[93] Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 90.

dotyczyć wszystkich praw i obowiązków o charakterze niepieniężnym[94]. Należy zachować szczególną ostrożność w zakresie projektowania przepisów dotyczących przedawnienia. Jednocześnie, należy wyrazić aprobatę dla wprowadzenia do systemu prawa administracyjnego instytucji przedawnienia, z uwagi na dążenie do zapewnienia skuteczności oraz pewności prawa, a także stabilności stosunków administracyjnoprawnych.

Zwieńczeniem rozdziału 3 był projekt przepisu art. 13, który stanowił podstawę do stwierdzania nieważności działania władczego w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten posiadał doniosłość procesową, gdyż władcza forma działania organu administracji państwowej dotyczyła rozstrzygnięć z zakresu administracji państwowej o charakterze jednostronnym. Pod pojęciem „działanie władcze" należało rozumieć wszelkie akty prawne, które konkretyzują prawa lub obowiązki o charakterze publicznoprawnym. Niedopuszczalne byłoby uznanie za akty władcze, w rozumieniu przepisu art. 13 POPA z 1988 r., aktów prawa powszechnie obowiązującego, gdyż inne podmioty niż organy administracji publicznej posiadają kompetencję do orzekania o ich zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego[95]. Organy administracji państwowej nie miały kompetencji do tego, aby w drodze regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego stwierdzać nieważności innych niż indywidualne, aktów prawnych. Stąd zasadny jest wniosek, że art. 13 § 1 POPA z 1988 r. był przepisem o charakterze procesowym, regulującym stwierdzenie nieważności indywidualnych rozstrzygnięć w postępowaniu jurysdykcyjnym.

Warto zwrócić uwagę na § 3 przepisu art. 13 POPA z 1988 r.: „Jeżeli działanie władcze organu administracji państwowej wywiera skutek prawny również poza sprawą z zakresu administracji państwowej lub poza tą sprawą stanowi podstawę aktu lub innej czynności prawnej, to stwierdzenie nieważności, o którym mowa w § 1, nie powoduje z mocy samego prawa ani ustania skutku prawnego, ani też nieważności aktu lub czynności, lecz jest podstawą do oceny ich ważności i skuteczności według właściwych dla nich przepisów prawnych". Cytowana jednostka redakcyjna stanowiła wyraz zasady pewności prawa, bowiem nie zakładała automatycznego eliminowania konsekwencji prawnych w związku ze stwierdzeniem nieważności aktu władczego[96]. Zasadna była zatem każdorazowa analiza

[94] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 266-267.
[95] Zob. uchwała NSA z 22.05.2000 r., OPS 3/00, wyrok WSA w Poznaniu z 4.08.2016 r., III SA/Po 386/16, CBOSA.
[96] Zob. M. Mączyński, *Prawne konsekwencje stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2022, nr 3, s. 54.

podstaw tego, co stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności, i w jaki sposób mogło wpływać to na podjęte czynności prawne w konsekwencji wydania aktu władczego.

Rozdział 4 został zatytułowany „Załatwianie spraw z zakresu administracji państwowej". Projekty przepisów art. 14 - 15 POPA z 1988 r. wprowadziły obowiązek stosowania prawa przez organy administracji państwowej zgodnie z zasadami określonymi w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, mając na względzie dobro państwa, interes społeczny, a także słuszny interes obywateli, ich organizacji oraz innych podmiotów. Przedstawiona kolejność wartości, jakimi miały się kierować organy administracji państwowej, pozwala na sformułowanie wniosku, że dobro publiczne, dobro wspólnoty posiadało pozycję nadrzędną w sytuacji kolizji z dobrem jednostki (koncepcja racji stanu). W odniesieniu do obecnego ustroju, relacja dobro wspólne - dobro człowieka została poddana daleko idącym przekształceniom, co zresztą będzie wyeksponowane w kolejnym projekcie z 1996 r.

Zgodnie z projektowanym art. 18 POPA z 1988 r., projektodawca narzucał obowiązek stosowania przepisów nowych w sprawach intertemporalnych, odmawiając tym samym możliwości dostosowania spraw wszczętych a niezakończonych do okoliczności wynikłych ze zmiany prawa. Komentowany przepis stanowił przyjęcie jednolitego rozwiązania określanego jako „zasada bezpośredniego działania prawa nowego"[97]. Przyjęcie takiej zasady mogło powodować ujemne skutki w zależności od rodzaju spraw, które były objęte regulacją nowelizowaną. „Konstytucja RP wymaga, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny; zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie »interesów w toku«"[98]. Z tego względu należy pozostawić prawodawcy, w nowym projekcie, każdorazowo możliwość określenia, który reżim prawny (derogowany, czy też nowelizowany) będzie znajdował zastosowanie do spraw wszczętych, a niezakończonych w dniu wejścia w życie nowych przepisów. W zależności od okoliczności, w których następuje nowelizacja, znane w prawoznawstwie rozwiązania intertemporalne będą różnicowały skutki przyjęcia owych rozwiązań, które

[97] M. Jędrzejczak, *Przepisy przejściowe i dostosowujące* [w:] K. Ziemski (red.), *Legislacja w administracji. Materiały do konwersatoriów*, Poznań 2016, s. 67.
[98] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 534.

mogą nie być korzystne dla adresata norm. Uznaniu prawodawcy powinno się pozostawić określenie reżimu prawnego w sprawach intertemporalnych, w celu zagwarantowania podmiotom prawa sytuacji możliwie najkorzystniejszej.

Zgodnie z projektowanym art. 19 § 1 POPA z 1988 r.: „Jeżeli przepisy prawa nie określają formy prawnej załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu administracji państwowej co do jej istoty, to załatwia się ją przez wydanie decyzji administracyjnej". Zacytowany przepis wprowadzał domniemanie co do formy załatwienia sprawy administracyjnej. Domniemanie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej będzie stanowić niekonsekwencję, bowiem załatwienie sprawy w tej formie oznacza, że organ administracji publicznej złożył oświadczenie woli, co do kształtu praw i obowiązków podmiotu administrowanego. Tymczasem indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej nie zawsze wymagają złożenia oświadczenia woli. W sprawach, w których skutki prawne powstały z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, organ administracji publicznej zobowiązany jest jedynie do złożenia oświadczenia wiedzy o nabytych uprawnieniach lub obowiązkach, przez co dochodzi do ich konkretyzacji[99].

W art. 20 POPA z 1988 r., projektodawca uregulował działanie organów administracji państwowej w ramach uznania administracyjnego, co powinno spotkać się z aprobatą. Projektodawca w hipotezie normy wskazał, że jeżeli przepis prawa stanowi, iż organ administracji państwowej podejmuje działania kierując się uznaniem, to organ ten powinien załatwić sprawę zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, chyba że takie rozstrzygnięcie naruszałoby prawo. Sformułowana hipoteza wraz z nakazem działania na korzyść wnioskodawcy jest jednak w obecnym stanie prawnym niezgodna z rozumieniem instytucji uznania administracyjnego. „Przez uznanie administracyjne rozumie się takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie sprawy będzie legalne"[100]. Z przedstawionej definicji uznania administracyjnego nie wynika związanie organu administracji publicznej tym, że działając w ramach tego uznania, powinien działać on na korzyść wnioskodawcy. Idea uregulowania uznania administracyjnego zasługuje na aprobatę, jednakże niezasadna jest modyfikacja tej instytucji przez wprowadzenie nakazu działania na korzyść wnioskodawcy.

[99] B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 2, s. 12.

[100] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Piecha, *Akt administracyjny* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 283.

Uznanie cechuje się swobodą działania organu, który decyduje o wyborze z co najmniej dwóch możliwych rozwiązań, bez jakiejkolwiek presji. W tym miejscu należy nieco wyprzedzić rozważania podjęte w rozdziale II w zakresie, w jakim stosowanie prawa w reżimie uznania administracyjnego może wiązać się z koniecznością uwzględnienia zasad współżycia społecznego, a także dobra wspólnego. Jak bowiem zostanie wskazane w rozdziale II, administracja publiczna i prawo administracyjne nie są stanowione same dla siebie. Stosowanie prawa administracyjnego przez administrację publiczną powinno odbywać się z poszanowaniem zasad współżycia społecznego i dobra wspólnego, co zresztą stanowi podstawę jego istnienia. Nie oznacza to obowiązku każdorazowego działania na korzyść strony w toku postępowania administracyjnego, ale należałoby mieć na względzie zasady współżycia społecznego, aby administracja publiczna realizowała swoje główne założenie o służebnej roli nie tylko względem społeczeństwa (dobro wspólne), ale także względem jednostki (dobro człowieka). Konieczne jest zatem, aby w każdym przypadku stosowania prawa w warunkach uznania administracyjnego, dokonywać wyważenia każdego z tych dóbr.

Kolejną zaproponowaną przez projektodawcę regulacją, która zasługiwała na aprobatę, była możliwość wydania decyzji pod warunkiem zawieszającym albo rozwiązującym oraz z zastrzeżeniem terminu. Niecelowym było jedynie wprowadzenie obowiązku wydania decyzji stwierdzającej ziszczenie się warunku (art. 24 § 4 POPA z 1988 r.). Stwierdzenie faktu przez organ administracji publicznej jest przecież jedynie czynnością materialno-techniczną.

Rozdział 5 POPA z 1988 r. regulował „Porozumienia administracyjne" jako formę współpracy organów administracji państwowej z innymi podmiotami prawa publicznego w zakresie wykonywania zadań publicznych. Porozumienie administracyjne, jako jedna z wielu form prawnych działania administracji publicznej, jest rozwiązaniem polegającym na nawiązaniu współpracy w aspekcie horyzontalnym (związki międzygminne) jak i wertykalnym (współpraca wojewody z wójtem, burmistrzem [prezydentem miasta]). Przepisy o porozumieniach administracyjnych mają na celu zracjonalizowanie realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, stąd niewątpliwie uregulowanie w materii POPA z 1988 r. tej instytucji powinno zostać pozytywnie ocenione. Dostosowanie przepisów o porozumieniach administracyjnych do obecnego stanu prawnego sprawia, że wymagają one aktualizacji, które zostaną omówione w następnych rozdziałach (np. obowiązek ogłoszenia porozumienia we właściwym publikatorze).

Przedostatni rozdział POPA z 1988 r. regulował „Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez organy administracji państwowej oraz ich pracowników

i funkcjonariuszy". Projektowany przepis art. 31 POPA z 1988 r. wyłączał stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących czynów niedozwolonych. Wyjątkiem były te przepisy, które dotyczyły granic odpowiedzialności oraz formy naprawienia szkody (art. 361 - 363 k.c.), odpowiedzialności solidarnej (art. 441 k.c.) oraz przepisy dotyczące zadośćuczynienia z tytułu rozstroju zdrowia, śmierci, a także kapitalizacji renty (art. 444 - 447 k.c.). Zgodnie natomiast z art. 32 POPA z 1988 r., odpowiedzialność spoczywała wyłącznie na Skarbie Państwa.

Należy zwrócić uwagę na treść art. 34 § 3 POPA z 1988 r.: „W sprawach o naprawienie szkody organ administracji państwowej wydaje decyzję administracyjną. Niewydanie decyzji administracyjnej w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia roszczenia o naprawienie szkody ma skutek prawny decyzji odmownej". Projektodawca zaproponował rozwiązanie, według którego organ administracji państwowej miałby zdecydować w drodze decyzji administracyjnej o naprawieniu szkody, którą sam wyrządził. Nie można zgodzić się z przedstawioną propozycją, gdyż obowiązek naprawienia szkody nie jest sprawą administracyjną. Jej załatwienie nie może nastąpić w drodze rozstrzygnięcia w ramach indywidualnego aktu administracyjnego, bowiem sprawą administracyjną jest autorytatywne skonkretyzowanie administracyjnoprawnego stosunku materialnego. Dodatkowo niezasadne jest, aby w sprawie o odszkodowaniu z tytułu wyrządzenia szkody decydował jej sprawca - organ administracji publicznej (*nemo iudex in causa sua*).

Materialne prawo administracyjne reguluje sytuacje, w których następuje ustalenie odszkodowania w formie decyzji, jednakże dotyczy to spraw, w których organ świadomie „wyrządza" szkodę[101]. Należy zwrócić uwagę na korelację występującą między decyzjami wywłaszczeniowymi (realizującymi zadania z zakresu administracji publicznej), jak i decyzjami o ustaleniu odszkodowania (będącymi następstwem wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej). Decyzje administracyjne, wywołujące skutki prawnorzeczowe jak i obligacyjne, są wydawane na podstawie przepisów prawa materialnego. Należy więc zauważyć intencjonalność działania organów administracji publicznej. Można rzec, że organ administracji publicznej ma na celu wyrządzenie szkody (*damnum emergens*),

[101] Jako przykład można wskazać odszkodowanie ustalone w drodze decyzji administracyjnej podjętej przez starostę z tytułu wywłaszczenia na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości pod budowę drogi publicznej na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania - część ogólna*, Warszawa 2016, s. 26.

co jest w tej sytuacji celowe, bowiem wynika z obowiązku realizacji konkretnego zadania z zakresu administracji publicznej.

Powyższych rozważań nie można przenieść na grunt sytuacji, gdy organ administracji publicznej poprzez wydanie decyzji administracyjnej, której bezprawność następnie orzeczono w toku innego postępowania (np. nieważnościowego, sądowoadministracyjnego), wyrządza szkodę. Dotyczy to również podmiotów administracji publicznej, gdy wyrządzają szkodę przez wydanie aktu normatywnego. Nie można w tej sytuacji mówić o intencjonalności, celowości działania. Wyrządzona szkoda winna być naprawiona zgodnie z art. 415 w związku z art. 417^1 k.c.

Ostatni rozdział POPA z 1988 r. regulował zmiany w przepisach obowiązujących w 1988 r., przepisy przejściowe oraz końcowe. Analiza tego rozdziału prowadzi do wniosku, że projektodawca przewidział jedynie konieczność zmiany w zakresie Kodeksie postępowania administracyjnego oraz ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[102]. Ograniczenie wprowadzenia POPA z 1988 r. do obowiązującego wówczas systemu prawnego w zakresie zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji podkreślało to, że uchwalenie analizowanego projektu nie stanowiło rewizji systemu prawnego w zakresie obowiązywania prawa administracyjnego. W żaden sposób nie uregulowano wpływu POPA z 1988 r. na pozostałe części prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego oraz procesowego (wpływ na stosowanie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego[103]). Dostosowanie zmian w zakresie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji podkreślało jedynie podejście minimalistyczne, o którym była mowa na początku tej części rozważań.

1.2.2. Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1996 r.

Analizę POPA z 1996 r. należy poprzedzić założeniem, że te regulacje, które zostały powtórzone za POPA z 1988 r. nie będą podlegać ponownemu badaniu. Jawi się to jako niecelowe. Niniejszy punkt tego podrozdziału będzie koncentrować się na tych regulacjach POPA z 1996 r., które zostały uregulowane

[102] Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 z późn. zm., dalej jako: „u.p.e.a.".
[103] Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

odrębnie lub zostały wprowadzone jako nowe propozycje względem POPA z 1988 r. Należy także zwrócić uwagę, że prace nad POPA z 1996 r. były prowadzone w czasie intensywnych prac legislacyjnych nad uchwaleniem obowiązującej Konstytucji RP.

Projekt POPA z 1996 r. został przedłożony Radzie Ministrów przez Radę Legislacyjną w dniu 15 grudnia 1996 r. Projekt składał się z 56 artykułów ujętych w siedmiu rozdziałach. Rozdział 1 zatytułowany „Przepisy wstępne", podobnie jak POPA z 1988 r., stanowił uregulowanie podstawowych pojęć oraz wskazywał na zakres regulacji. Aktualne pozostają refleksje nad zastosowaniem POPA z 1996 r. w zakresie nieuregulowanym w odrębnych przepisach[104]. Projektodawca powtórzył założenie wskazane w POPA z 1988 r., a mianowicie że także przepisy POPA z 1996 r. znajdują zastosowanie tylko do spraw z zakresu administracji publicznej w zakresie nieuregulowanym w odrębnych przepisach. To rozwiązanie tak jak w przypadku POPA z 1988 r., należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

W przepisie art. 2 ust. 1 wprowadzono rozszerzenie stosowania POPA z 1996 r. względem pierwszego projektu nie tylko w stosunku do organów państwowych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych, samorządów, organów organizacji spółdzielczych, stowarzyszeń, organizacji społecznych, ale także innych jednostek organizacyjnych jeżeli działały w sprawach z zakresu administracji publicznej. Pozwalało to na sformułowanie wniosku, że POPA z 1996 r. znajdowała zastosowanie do szerszego kręgu podmiotów niż zakładano w POPA z 1988 r. Zestawiając zakres podmiotowy POPA z 1988 r. i 1996 r. uwidacznia się istotna różnica, ponieważ w nowym projekcie rozszerzono znaczenie terminu „administracja państwowa" o nowe podmioty. Wcześniej pojęcie „administracja państwowa" nie obejmowała samorządów, organizacji pozarządowych i innych podmiotów.

Do analogicznego do POPA z 1988 r. katalogu pojęć wspólnych dla prawa administracyjnego dodano „uznanie administracyjne". Należy jednak podtrzymać wniosek wyrażony w poprzednim punkcie tego podrozdziału, że uregulowany słowniczek nie zawierał wszystkich pojęć uniwersalnych dla prawa administracyjnego. Już teraz należy stwierdzić, że definiowanie „uznania administracyjnego" należało ocenić jako niecelowe[105].

Istotną zmianę stanowiła modyfikacja postrzegania zwyczaju. Zgodnie z art. 7 POPA z 1996 r. organy administracji publicznej mogły stosować normy ukształtowane zwyczajowo, jeżeli nie były one sprzeczne z prawem stanowionym.

[104] Zob. rozdział I, podrozdział 1.2., punkt 1.2.1., s. 71.
[105] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., s. 214.

Treść omawianego przepisu wprowadziła zatem zmianę w postrzeganiu zwyczaju. Zwyczaj nie stanowił, zgodnie z przepisami POPA z 1996 r., źródła prawa administracyjnego. Stanowił raczej determinantę, według której należało postępować w sprawach z zakresu administracji publicznej pod warunkiem, iż nie zachodziła kolizja z prawem stanowionym.

Należy zwrócić uwagę na projekt art. 9 POPA z 1996 r.: „Jeżeli organ prawodawczy skorzystał z przepisów ustawodawczych uprawniających go do zaniechania publikacji przepisów powszechnie wiążących, wiążą one tylko tych adresatów, którzy zostali z nimi przez organ administracji publicznej w odpowiednim czasie zapoznani". Biorąc pod uwagę fakt, iż Konstytucja RP jeszcze nie obowiązywała, nie można było zgodzić się z zaproponowanym rozwiązaniem z punktu widzenia sposobu poznania prawa. Niedopuszczalne byłoby rozwiązanie, aby przepisy prawa powszechnie obowiązującego częściowo zostały ogłoszone i posiadały doniosłość przepisów wiążących w stosunku do tylko tych podmiotów, które miały sposobność zapoznać się z nimi, natomiast w odniesieniu do pozostałych adresatów, należałoby uznać, że przepisy np. ustawowe nie miałyby mocy wiążącej. Zaproponowana koncepcja godzi w konstytucyjną zasadę państwa prawnego (nieobowiązującą do dnia 29 grudnia 1989 r.) oraz zasadę pewności prawa, a także równości wobec prawa. Biorąc pod uwagę fakt, że akty prawa powszechnie obowiązującego zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc takie, które dotyczą rodzajowo wskazanych adresatów w nieokreślonych okolicznościach ich zastosowania, niedopuszczalne jest, aby w stosunku do określonego kręgu adresatów, wprowadzić dodatkowe kryterium decydujące, czy przepis prawa powszechnie obowiązującego będzie znajdować zastosowanie[106].

Projekt przepisu art. 10 POPA z 1996 r. liberalizował koncepcję stosowania reżimu prawnego w sprawach intertemporalnych. Projektodawca wprowadził zasadę stosowania przepisów prawa derogowanego, chyba że pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z podstawowym celem nowych przepisów lub gdyby stosowanie nowych przepisów było dla stron korzystniejsze. Omawiany projekt przepisu był o wiele korzystniejszym rozwiązaniem legislacyjnym w porównaniu do propozycji przedstawionej w POPA z 1988 r. W odniesieniu do POPA z 1996 r. należy przyjąć tożsame stanowisko, jak miało to miejsce w stosunku do POPA z 1988 r., że prawodawca powinien mieć swobodę w zakresie decydowania o sposobie stosowania prawa w sprawach intertemporalnych[107]. Nie

[106] Zob. rozważania na temat norm generalnych i abstrakcyjnych w aktach normatywnych - S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 18.
[107] Zob. rozdział I, podrozdział 1.2., punkt 1.2.1., s. 77-79.

ulega wątpliwości, że każda nowa ustawa, a w szczególności ustawa, która wprowadza zmiany w innych ustawach, zgodnie z wymogami przyzwoitej legislacji, powinna zawierać przepisy przejściowe i dostosowujące, aby nie zaskakiwać zainteresowanych nowymi regulacjami[108]. „Przepisy intertemporalne powinny też prowadzić do tego, aby obciążenia związane ze zmianą prawa były proporcjonalnie rozkładane na adresatów norm prawa dotychczasowego i adresatów nowych norm prawnych. Decyzja o zmianie prawa nie powinna być decyzją arbitralną prawodawcy, a przepisy przejściowe powinny łagodzić uciążliwe zmiany obowiązującego prawa"[109].

Rozdział 2 zatytułowany „Organy administracji publicznej" otwierał projekt przepisu art. 11 POPA z 1996 r., w którym powtórzono treść art. 7 § 1 POPA z 1988 r., o tworzeniu organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wprowadzono także przepisy o domniemaniu pochodzenia aktu władczego od organu pomimo podpisania go przez pracownika urzędu obsługującego organ. Uwagi w tym zakresie poczyniono w poprzednim punkcie tego podrozdziału[110].

Projektowany przepis art. 12 POPA z 1996 r. wprowadził sukcesję kompetencji w sytuacji likwidacji organu administracji publicznej. Przepis ten wyznaczał organ właściwy do załatwienia niezakończonej sprawy administracyjnej przez organ wskazany przez prawodawcę w akcie normatywnym derogującym przepisy statuujące organ likwidowany. Ponadto projektodawca przyjął zasadę, że w sytuacji, w której prawodawca nie przewidział organu właściwego, sprawy wszczęte a niezakończone powierza się organowi właściwemu do załatwienia spraw tego rodzaju. Zaproponowana zasada może budzić wątpliwości w zakresie wskazania właściwości organu. Poprzestanie na ustawowym kryterium wskazywania organu właściwego mogło prowadzić do powstawania sporów między organami administracji publicznej. Spory, mogące powstać w związku z sukcesją kompetencji, należy rozgraniczyć pomiędzy te, które dotyczą kompetencji związanych z prowadzeniem indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej załatwianych w formie indywidualnego aktu administracyjnego, a także pozostałe spory podlegające kontroli sądowoadministracyjnej w związku z podjętą formą prawną

[108] Orzeczenie TK z 2.03.1993 r., K 9/92, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1993, nr 1, orzeczenie TK z 24.05.1994 r., K 1/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1994, nr 1, wyrok WSA w Poznaniu z 21.03.2018 r., IV SA/Po 52/18, CBOSA.

[109] S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym* [w:] *Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej*, „Państwo i Prawo" 1991, nr 8, s. 3.

[110] Zob. rozdział I, podrozdział 1.2., punkt 1.2.1, s. 78.

działania administracji publicznej[111]. W celu uniknięcia powstania sporów kompetencyjnych w tym zakresie, zasadne byłoby rozstrzygnięcie tego zagadnienia przez przekazanie podmiotowi kompetentnemu do wydania rozporządzenia obowiązku do stworzenia katalogu organów właściwych do przejmowania spraw wszczętych a niezakończonych w momencie zmiany stanu prawnego. Byłoby to szczególnie uzasadnione, gdy prawodawca nie wskazywałby sukcesora w sprawach przyszłych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że niewyznaczenie sukcesora zlikwidowanego organu administracji publicznej stanowiło zaprzeczenie racjonalności prawodawcy w ujęciu prakseologicznym. Dalsze rozważania w zakresie sukcesji w prawie administracyjnym będą stanowiły przedmiot analizy w rozdziale VII pracy.

Rozdział 3 POPA z 1996 r. - „Prawa i obowiązki administracyjne" stanowił powtórzenie przepisów uregulowanych w POPA z 1988 r. Z tego względu nie będą one powtórnie analizowane.

Rozdział 4 analizowanego projektu ustawy - „Załatwianie spraw z zakresu administracji publicznej" cechował się zmianą hierarchii wartości w zakresie rozstrzygania spraw administracyjnych w stosunku do POPA z 1988 r. W projekcie art. 20 POPA z 1996 r. projektodawca wyraźnie zaznaczył, że priorytetem organu administracji publicznej w zakresie swojej działalności nie jest dbałość w pierwszej kolejności o interesy Rzeczypospolitej Polskiej. Projektodawca wprowadził obowiązek działania mając na względzie interes społeczny oraz słuszne interesy obywateli i ich organizacji, a także innych podmiotów (koncepcja dobra wspólnego), podczas gdy POPA z 1988 r. zakładał koncepcję racji stanu. W projekcie z 1996 r. można zauważyć, że zgodnie z pojęciem „dobro wspólne", organ zmierzał do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej kierując się przede wszystkim interesem ogółu obywateli oraz każdej jednostki. Zastosowana koniunkcja wprowadziła równość pomiędzy interesami społecznym a obywateli[112].

Warto zwrócić uwagę na treść projektu art. 21 ust. 1 i 2 POPA z 1996 r.: „Przepisy prawa powinny być interpretowane i stosowane przez organy administracji publicznej zgodnie z celami aktu prawodawczego, w którym zostały zamieszczone, oraz z poszanowaniem wartości chronionych przez konstytucję i wykluczeniem kolizji z innymi aktami ustawodawczymi [ust. 1 - przyp. M.M.].

---

[111] R. Hauser, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 130.

[112] Zob. M. Zublik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 1* [w:] L. Garlicki, M. Zublik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, s. 7. Zob. także M. Piechowiak, *Dobro wspólne…*, s. 71.

Ustalenie znaczenia przepisu prawa wyłącznie za pomocą wykładni językowej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy brak jest jakichkolwiek wątpliwości co do takiego znaczenia [ust. 2 - przyp. M.M.]". Odnosząc się do pierwszej jednostki redakcyjnej projektowanego przepisu, należy zauważyć, iż intencją projektodawcy było wykluczenie możliwości powstania kolizji przepisów, w tym zasad wyartykułowanych w różnych aktach normatywnych. Biorąc pod uwagę reguły wykładni tekstu prawnego, a także metodykę posługiwania się nimi, nie sposób uznać, że takie rozwiązanie legislacyjne może położyć kres kolizji norm prawnych. Niemożność eliminacji kolizji norm prawnych stanowi bezpośrednią konsekwencję przyjętej koncepcji racjonalnego prawodawcy w ujęciu aksjologicznym oraz prakseologicznym. Prawodawca wprowadza do systemu prawnego normy prawne, którym przypisuje szczególną doniosłość, z uwagi na wartości jemu przyświecające - zasady prawa (ujęcie aksjologiczne)[113]. Z kolei chcąc zapewnić dynamikę stosowania przepisów systemu prawnego, a także jego funkcjonalność, prawodawca wprowadza normy (zasady), których cechą jest nie pozostawanie ze sobą w sprzeczności, ale w toku stosowania prawa, z uwagi na okoliczności faktyczne, dwie normy mogą pozostawać ze sobą w kolizji. Odnosząc się z kolei do ust. 2 omawianego przepisu, należy wyciągnąć jednoznaczny wniosek, że zamiarem projektodawcy było zadekretowanie metodyki wykładni prawa wpisującej się w klaryfikacyjną teorię wykładni prawa J. Wróblewskiego. Nie wdając się w pogłębioną refleksję nad teorią klaryfikacyjną, należy zwrócić uwagę na jedną z jej cech charakterystycznych, tj. podjęcie wykładni prawa w momencie pojawienia się wątpliwości co do znaczenia użytych w przepisie zwrotów (J. Wróblewski nazywał ten stan „sytuacją wykładni"). Jeżeli przepis z semantycznego punktu widzenia nie budzi wątpliwości, w myśl teorii klaryfikacyjnej, interpretator nie powinien podejmować się aktu egzegezy (*clara non sunt interpretanda*). Z drugiej strony M. Zieliński dostrzegał pewne niebezpieczeństwo w zakresie znaczenia zwrotów w przepisach prawa, które determinują sytuację wykładni. Jego zdaniem, u tego samego podmiotu w stosunku do tego samego zwrotu, raz mogło wystąpić bezpośrednie rozumienie, a innym razem - nie. „W ujęciu wspomnianej koncepcji w ścisłym związku z klaryfikacyjnością pozostaje pojęcie «rozumienie bezpośrednie» zwrotów językowych, które - przypomnijmy - występuje, gdy w kontekście użycia języka prawnego nie ma wątpliwości, że rozpatrywany stan faktyczny (warunki,

[113] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 616/20, CBOSA - w uzasadnieniu wyroku Sąd uznał konieczność przyznania warunkowego pierwszeństwa zastosowania zasady szybkości postępowania administracyjnego sprzężonego z ochroną publicznego prawa podmiotowego przed zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Sąd wywiódł konieczność przyjęcia tego rozwiązania na gruncie zastosowania reguł kolizyjnych.

osoby, zachowanie) mieści się w zakresie wyznaczonym przez przepis albo się w nim nie mieści, i które może różnicować poszczególne podmioty, ponieważ niektóre podmioty rozumieją dany zwrot bezpośrednio, a inne - nie”[114]. Tym bardziej ma to znaczenie, gdy ten sam przepis prawa jest odmiennie interpretowany przez różne organy administracji publicznej, a także sądy administracyjne. Rozbieżność w zakresie interpretacji jest jedną z podstaw prowadzonej działalności uchwałodawczej przez NSA.

Przedstawione rozważania M. Zielińskiego nad klaryfikacyjną teorią wykładni prawa nie prowadzą do dezaprobaty podjętych rozwiązań interpretacyjnych sformułowanych przez J. Wróblewskiego, jednakże wskazuje się na ryzyko w zakresie wprowadzenia do tekstu prawnego dyrektywy o rozumieniu bezpośrednim, determinującym akt egzegezy. To rozumienie jest skorelowane z subiektywną oceną interpretatora. Należy zgodzić się z propozycją przyjętą w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, w zakresie w jakim prowadzi się interpretację tekstu prawnego do momentu, w którym dochodzi do zrekonstruowania elementów składowych normy postępowania, wyznaczających jasny nakaz/zakaz działania adresata normy w określonych okolicznościach (*interpretatio cessat in claris*). Z tego względu należy wyrazić dezaprobatę dla propozycji wyrażonej w art. 21 ust. 1 i 2 POPA z 1996 r.

W projektowanym art. 24 POPA z 1996 r. projektodawca wprowadził instytucję układu, który mógł stanowić alternatywne rozwiązanie indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. Obecnie pojęcie układu w nauce prawa administracyjnego funkcjonuje jako umowa administracyjna. Propozycja uregulowania umowy administracyjnej powinna się spotkać z aprobatą, gdyż system prawny reguluje sytuacje, w których organ administracji publicznej może zawrzeć umowę z podmiotem administrowanym[115]. Szersze rozważania na temat umowy administracyjnej zostaną przedstawione w rozdziale VIII.

Pozostałe regulacje analizowanego rozdziału dotyczące domniemania załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji, przedawnienia, warunku, terminu, uznania administracyjnego, a także rozdziału 5 („Porozumienia administracyjne”), rozdziału 6 („Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez organy administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy”)

[114] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 81.

[115] Np. art. 73-75 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 - kompetencja zawarcia umowy o dotację na cele konserwacji zabytków, prac remontowych *etc*. pomiędzy ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego lub wojewódzkim konserwatorem zabytków a osobą fizyczną, osobą prawną lub przedsiębiorcą.

oraz rozdziału 7 („Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe i końcowe") POPA z 1996 r. zostały powtórzone za POPA z 1988 r. stąd nie wymagają one ponownej refleksji.

1.2.3. Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 r.

Trzeci projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego - został sformułowany przez zespół ekspertów Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 19 marca 2008 r. W dniu 29 grudnia 2010 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przedłożyła Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej POPA z 2008 r. Podobnie jak pozostałe projekty, POPA z 2008 r. składał się z 51 artykułów ujętych w siedmiu rozdziałach. Należy jednak zauważyć znaczące różnice w stosunku do poprzednich projektów ustaw. Przystępując do analizy POPA z 2008 r., należy zastrzec tak jak w poprzedniej części, że te regulacje, które stanowią powtórzenie za POPA z 1988 r. lub z 1996 r. nie będą poddawane analizie.

Rozdział 1, zatytułowany „Przepisy ogólne", regulował analogicznie zakres zastosowania ustawy tak jak POPA z 1988 r. oraz z 1996 r. W projektowanym art. 1 ust. 1 ponownie wskazano, że przepisy ustawy stosuje się w sprawach z zakresu administracji publicznej w kwestiach nie unormowanych w odrębnych ustawach. Po raz trzeci projektodawca przyjął podejście minimalistyczne, które w połączeniu z regulacjami rozdziału 7 („Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe i końcowe" - zawierające zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego, ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w Ordynacji podatkowej), przesądzają o jednoznacznie negatywnej ocenie także trzeciego projektu.

Warto zwrócić uwagę na przygotowany słowniczek wyartykułowany w art. 5 ust. 1 i 2 POPA z 2008 r. Zaprojektowany katalog obejmował takie pojęcia jak: „decyzja administracyjna", „postanowienie", „prawomocna decyzja administracyjna", „prawomocne postanowienie", „kara administracyjna", „organ administracji publicznej", „urząd", „urządzenie publiczne", „uznanie administracyjne", „zakład publiczny", „zaświadczenie", „kierownictwo", „kontrola" oraz „nadzór". Przedstawione pojęcia posiadały znamiona uniwersalności dla prawa administracyjnego, a więc należy pozytywnie ocenić propozycje definicji legalnych owych pojęć. Należy także podtrzymać stanowisko wyrażone w poprzednich analizach projektów, że również w przypadku POPA z 2008 r. katalog pojęć wspólnych dla prawa administracyjnego nie jest wyczerpujący.

W świetle projektowanego art. 7, projektodawca wprowadził zasadę nieretroaktywności przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wprowadzona

zasada wykazuje zgodność z koncepcją L. Fullera w zakresie wewnętrznej moralności prawa. Jak stwierdził L. Fuller, retroaktywność prawa powoduje stan niepewności co do kształtu sytuacji prawnej adresatów norm prawnych[116].

Projekt przepisu art. 8 POPA z 2008 r. zakładał stosowanie przepisów dotychczasowych w sytuacji powstrzymania się prawodawcy w zakresie uregulowania zagadnień intertemporalnych, chyba że nowe przepisy byłyby korzystniejsze. Zaproponowane rozwiązanie powinno spotkać się z aprobatą, bowiem projektodawca chociaż zakładał możliwość stosowania przepisów dotychczasowych w sprawach intertemporalnych, to jednak dążył, co do zasady, do zapewnienia stabilniejszej sytuacji adresata norm prawnych, poprzez zapewnienie niezmienności przepisów prawa aż do zakończenia prowadzonego postępowania.

Odnośnie do projektu przepisów rozdziału 2 („Organy administracji publicznej"), należy stwierdzić, że dotychczasowe uwagi dotyczące POPA z 1988 r. i 1996 r. w zakresie tworzenia organów administracji publicznej, na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, domniemania upoważnienia pracowników obsługujących organ, sukcesji oraz współpracy administracyjnej, pozostają aktualne.

Aktualne pozostają także uwagi dotyczące przepisów zawartych w rozdziale 3 - „Prawa i obowiązki administracyjno-prawne", bowiem kształt regulacji był zbliżony do POPA z 1996 r. Warto podjąć refleksję nad projektem przepisu art. 15 ust. 2 POPA z 2008 r., zgodnie z którym: „Organ administracji publicznej wydaje na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny decyzję administracyjną stwierdzającą wygaśnięcie praw lub obowiązków osobistych albo rozstrzygającą wątpliwości dotyczące przejścia praw lub obowiązków nieosobistych na następców prawnych. Organ może wydać z urzędu decyzję administracyjną w tych sprawach, jeżeli ustali, że są podmioty, które mają w tym interes prawny, lub leży to w interesie osób trzecich". Projektodawca przewidział możliwość wydania decyzji administracyjnej, w której stwierdza się wygaśnięcie nieosobistych praw lub obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Biorąc pod uwagę jedną z okoliczności wygaśnięcia osobistych praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, jaką jest śmierć, rzeczone prawa i obowiązki wygasają wraz z momentem wystąpienia tego zdarzenia[117]. Zgodnie z cywilistyczną koncepcją zdolności prawnej, z momentem śmierci człowiek przestaje być podmiotem praw i obowiązków. Z tego względu zaproponowana regulacja, w zakresie rozstrzygnięcia w drodze decyzji o wygaśnięciu praw lub obowiązków, nie może być uznana

[116] L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven 1969, s. 139.
[117] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2017, s. 157.

za prawidłową. Organ administracji publicznej nie może przesądzić o kształcie osobistych praw lub obowiązków osoby, która nie jest już podmiotem prawa. Szczegółowe refleksje w zakresie sukcesji praw lub obowiązków zostaną przedstawione w rozdziale VII.

Rozważania w zakresie trybu załatwiania spraw administracyjnych (rozdział 4 POPA z 2008 r.) pozostają aktualne, gdyż stanowiły powtórzenie zaproponowanych rozwiązań w POPA z 1996 r.

Rozdział 5 został zatytułowany „Kary administracyjne". Wprowadzenie do POPA z 2008 r. regulacji w zakresie wymierzania kar administracyjnych stanowiło *novum* w przedmiocie rozważań nad realizacją obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Analizę przepisów tego rozdziału należy poprzedzić przywołaniem definicji zaproponowanej przez projektodawcę. W świetle projektowanego art. 5 ust. 1 pkt 2 POPA z 2008 r., przez karę administracyjną rozumie się „sankcję o charakterze pieniężnym lub innym, stosowaną przez organ administracji publicznej z powodu naruszenia prawa". Przedstawiona definicja wymagała doprecyzowania przez wskazanie cech, jakim odpowiadają kary administracyjne. Administracyjna kara pieniężna nie jest jedynie odpłatą za popełniony czyn, lecz środkiem przymusu, służącym zapewnieniu realizacji decyzji administracyjnych[118]. Kara administracyjna pełni więc funkcję środka przymusu, represji, prewencji, zabezpieczenia, a także odszkodowania[119]. W doktrynie pojawiały się bardzo szerokie, syntetyczne koncepcje, wymieniające wśród funkcji kary pieniężnej także finansowanie określonych przedsięwzięć oraz funkcję egzekucyjną[120].

Za prawidłowe rozwiązanie należało uznać przyjęcie zasady *nullum crimen sine lege* w projektowanym art. 32 ust. 1 POPA z 2008 r. Rozwiązania karnistyczne w zakresie wymierzania kar administracyjnych zostały przyjęte na gruncie prawa administracyjnego w celu zagwarantowania pewności prawa, a także usankcjonowania zasady zakazu pogarszania sytuacji sprawcy przez wsteczne działanie prawa (*nullum crimen sine lege praevia*), co stanowi składnik zasady państwa prawa[121].

---

[118] Wyrok TK z 15.01.2007 r., P 19/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A" 2007, nr 1.

[119] K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 291; zob. też M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce*, Wrocław 1986, s. 62.

[120] W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo", 2009, nr 6, s. 64.

[121] A. Błachnio-Parzych, *Zastosowanie konstytucyjnej zasady nullum crimen, nulla poena sine lege do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym*, Warszawa 2026, s. 321 i n., L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 18.

W myśl art. 35 ust. 1 POPA z 2008 r., organ administracji publicznej wymierzający karę administracyjną powinien uwzględniać okoliczności sprawy, a także cele jakie niesie ze sobą kara. Jest to rozwiązanie, które miało powstrzymywać arbitralność administracji publicznej.

Pozostałe przepisy regulowały zagadnienie przedawnienia w zakresie wymierzenia kary administracyjnej, jeżeli upłynął rok od momentu popełnienia czynu zagrożonego karą administracyjną. Było to rozwiązanie, które także miało na celu zapewnienie pewności prawa, a jednocześnie miało ono charakter mobilizujący organy administracji publicznej w zakresie skuteczności ich działania.

Rozdział 6 został zatytułowany „Porozumienia i umowy administracyjne". Projektowane przepisy zostały powtórzone za POPA z 1996 r., zatem dalsza analiza jest w tym zakresie niecelowa z jednym wyjątkiem. Projektodawca uregulował w treści tego rozdziału także umowy administracyjne, które w POPA z 1996 r. nosiły miano „układu". Układ został zachowany w treści POPA z 2008 r. Zastosowanie układu miało polegać na ustaleniu stanu faktycznego lub prawnego w sytuacji, gdy dostępne środki dowodowe przeprowadzone na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego uniemożliwiły osiągnięcie zamierzonego celu lub jego osiągnięcie wiązałoby się z nadmiernymi kosztami.

Przyjęcie koncepcji układu w myśl projektowanego art. 41 ust. 3 POPA z 2008 r. jest wątpliwe, gdyż zakłada niejako fikcję w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub prawnego. Organ administracji publicznej, który miał obowiązek ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), mógłby uwolnić się od niego, jeżeli stwierdzi, że stan faktyczny oraz prawny są trudne do ustalenia. Ocena tejże trudności mogła odznaczać się subiektywizmem. Dzięki temu, organ administracji publicznej mógłby odstąpić od swoich obowiązków prawnych i podejmować próbę obejścia prawa, szczególnie w sytuacjach, gdy interes strony mógłby pozostawać w kolizji z interesem publicznym. Trudności w zakresie ustalenia obowiązującego prawa powinny być rozstrzygane na podstawie przepisów intertemporalnych, do których uregulowania zobowiązany jest racjonalny prawodawca, szczególnie w ujęciu prakseologicznym. Nie można zatem pozytywnie ocenić założeń instytucji układu według przedstawionej propozycji w POPA z 2008 r.

Należy z kolei pozytywnie ocenić propozycję projektodawcy co do wprowadzenia do systemu prawa umowy administracyjnej, jako alternatywnej formy rozstrzygnięcia podejmowanego w toku postępowania administracyjnego. Należy zwrócić uwagę, że uregulowanie koncepcji umów administracyjnych było i jest uzależnione także od nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

w przedmiocie procedury zawierania umowy. Szczegółowa koncepcja umowy administracyjnej zostanie przedstawiona w rozdziale VIII.

Wśród regulacji POPA z 2008 r. nie uwzględniono przepisów o odpowiedzialności z tytułu wyrządzenia szkody przez organy administracji publicznej oraz jej pracowników w związku z podejmowaną działalnością. Działalność administracji publicznej, a także wszelkie konsekwencje z nią związane, w tym odpowiedzialność odszkodowawcza, wpisują się w katalog obszarów prawa administracyjnego wyznaczających jego część ogólną. Nie należy tego traktować jednoznacznie jako wadę POPA z 2008 r. Przedmiotowa materia jest bowiem uregulowana w przepisach Kodeksu cywilnego.

1.3. Podsumowanie

Prawo administracyjne, którego znaczenie jest tak szczególne dla stosunków prawnych z uwagi na to, że uwikłane są w nie podmioty administracji publicznej oraz podmioty podległe władzy administracyjnej, oraz z uwagi na spektrum spraw, jakimi te podmioty się zajmują, zasługuje na uregulowanie w ramach ustawy. Ze względu na to, jak szeroki zakres spraw jest przedmiotem regulowania przez prawo administracyjne, niemożliwym wydaje się uregulowanie całości przepisów prawa administracyjnego w ramach kodeksu administracyjnego, na co zwrócił uwagę D. Kijowski podnosząc, że jest to materia tak złożona, różnorodna i tak często zmienna, iż niemożliwym byłoby stwierdzenie, jakoby „kodeks administracyjny" regulujący całość spektrum materii administracyjnoprawnej był ustawą cechującą się spójnością i zupełnością.

Powyżej opisany stan rzeczy nie może jednak prowadzić do zaniechania prowadzenia badań nad możliwością, a co więcej, nad potrzebą przeprowadzenia prac legislacyjnych nad prawem administracyjnym, którego część ogólna odznaczająca się uniwersalnością byłaby spójna i zupełna dla administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Zasady, instytucje oraz pojęcia części ogólnej prawa administracyjnego powinny zostać spozytywizowane dla wyznaczenia hartowskiego „znaczeniowego półcienia", czy też „twardego jądra" według koncepcji A. Wasilewskiego, które pozostaną niezmienne w sytuacji zmian w dogmatyce prawnoadministracyjnej.

Wskazane w podrozdziale 1.1. obszary części ogólnej wykazują tendencję do poddania się zabiegom legislacyjnym. Szersze uzasadnienie tego, dlaczego wskazany obszar podlega pozytywizacji (zabiegowi legislacyjnemu *sui generis*) zostanie przedstawione w każdym rozdziale, kiedy dany obszar będzie podlegać

szczegółowej analizie. Już teraz godzi się wspomnieć, że wskazane obszary odznaczają się uniwersalnością, a więc są zdolne do bycia zastosowanymi w prawie ustrojowym, materialnym oraz procesowym, nie powodując przy tym sprzeczności.

Rozdział I niniejszej pracy jest rozdziałem wprowadzającym w tematykę, która ma na celu wykazanie, że uchwalenie ustawy obejmującej część ogólną prawa administracyjnego jest możliwe oraz potrzebne. Dla dopełnienia rozważań nad prawem administracyjnym, jego częścią ogólną oraz poglądami nad kodyfikacją, należało z pewnością odnieść się do prób „kodyfikacji", jakie podjęto na koniec lat 80. XX wieku i zaprzestanych po roku 2008.

Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r. powinien zostać oceniony negatywnie przede wszystkim przez wzgląd na to, że wprowadzenie tej ustawy do systemu prawnego nie zakładało wyczerpującego „wyciągnięcia przed nawias" części wspólnej prawa administracyjnego, właściwej dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Przedmiotowy projekt zakładał uregulowanie powierzchowne poszczególnych obszarów. Należy zwrócić uwagę, że nie przedstawiono wszystkich pojęć uniwersalnych dla całego systemu prawa administracyjnego. Te zaś pojęcia, które zostały omówione, powinny stać się przedmiotem dalszych rozważań, aby ostatecznie włączyć je do ustawy - Prawo administracyjne ogólne. Ponadto nie wyróżniono wszystkich zasad ogólnych. W tym miejscu należy wskazać, że omówione zasady powinny także doczekać się pogłębionej analizy w ujęciu obecnie obowiązującego systemu prawnego. Nie wskazano wszystkich cech praw i obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, dlatego należy podjąć dalsze rozważania nad nimi i rozstrzygnąć, czy i w jakim kształcie powinny zostać uregulowane w ustawie - Prawo administracyjne ogólne. Przedstawiona propozycja nie obejmowała także całokształtu zagadnień w sferze prawa administracyjnego, które znajdują zastosowanie do wszystkich jego dziedzin. Dalsze obszary prawa administracyjnego, które poddano krytyce, uregulowano w kontekście obowiązującego w 1988 r. systemu prawnego, który zasadniczo różnił się od stanu prawnego obecnie obowiązującego.

Powyżej przedstawione wątpliwości związane z przepisami POPA z 1988 r. stanowią konsekwencję tego, że określone propozycje nie mogą być pozytywnie ocenione. Z tego względu, należy uznać za uzasadniony fakt, iż nie podjęto dalszych prac legislacyjnych w zakresie wprowadzenia do systemu prawnego POPA z 1988 r.

Podsumowując analizę POPA z 1996 r. należy stwierdzić, że ponowne podjęcie próby „kodyfikacji" prawa administracyjnego po ośmiu latach od poprzedniego projektu, nastąpiło w czasach trwającej transformacji ustrojowej. Istotny

wpływ na ocenę POPA z 1996 r. ma również to, że został on przedłożony pod obrady Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP, co wskazuje na pewne rozbieżności w zakresie kształtu obecnego ustroju i systemu prawnego.

Przede wszystkim należy podkreślić to, że projektodawca przeformułował aksjologię leżącą u podstaw tej propozycji, ukazując ją w świetle zasad demokratycznego państwa prawa. Projektodawca w wyniku transformacji ustrojowej, przedstawił POPA z 1996 r. jako sposób na wprowadzenie służebnej roli państwa oraz administracji wobec obywateli. Ta zmiana zasługuje na aprobatę. Wprowadzenie regulacji normatywnych w zakresie umowy administracyjnej („układu" według POPA z 1996 r.) również było pozytywnym aspektem, który zasługuje na implementację do nowego projektu.

Oceniając całościowo POPA z 1996 r. należy stwierdzić, że tak samo jak POPA z 1988 r. zasadnie nie stanowił on przedmiotu dalszych prac legislacyjnych. Przez wzgląd na projektowany art. 1 ust. 1 projektodawca ponownie nie dokonał rewizji systemu prawa administracyjnego w zakresie wprowadzenia wyczerpującej części ogólnej, wspólnej dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Ponownie należy podkreślić minimalistyczne podejście do omawianej regulacji. Należy zauważyć, że POPA z 1996 r. nie obejmował wszystkich zagadnień części ogólnej prawa administracyjnego, a także, ponownie projektodawca postanowił jedynie „dobudować" do systemu prawnego ustawę, która dotyczyła spraw z zakresu administracji publicznej, jednakże w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach. Tym samym, POPA z 1996 r. zasługuje na dezaprobatę.

Projekt ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 2008 r. zawierał niewielkie zmiany w stosunku do POPA z 1996 r. Ponowne minimalistyczne podejście do próby „skodyfikowania" prawa administracyjnego, konsekwentnie prowadzi do jednoznacznego wniosku o konieczności wyartykułowania dezaprobaty dla tej propozycji.

Z kolei zaletą projektowanych przepisów była koncepcja umowy administracyjnej, która racjonalizuje realizację zadań z zakresu administracji publicznej przez celowe powstrzymywanie się podmiotów administracji publicznej od stosowania środków opartych o uprawnienia władcze. Pozytywnie należy ocenić także ponownie poszerzony katalog pojęć wspólnych dla całego spektrum prawa administracyjnego, jednak należy podkreślić, że zaproponowany katalog nie był bliski wersji ostatecznej, gdyż nadal odznacza się istotnymi brakami.

Uregulowanie problematyki kar administracyjnych również zasługuje na aprobatę, gdyż w latach 2008-2010, kiedy odbywały się konsultacje nad

uchwaleniem POPA z 2008 r., nie obowiązywały żadne przepisy ogólne dotyczące kar pieniężnych, tak jak obecnie stanowi o tym dział IVA k.p.a. Kary pieniężne stanowią papierek lakmusowy skuteczności działań organów administracji publicznej w zakresie realizowanych zadań, stąd wprowadzenie ich do systemu prawnego zasługuje na aprobatę.

Powyższe uwagi nie zmieniają jednak faktu, że fragmentaryczne ujęcie niektórych obszarów prawa administracyjnego w ramach projektu ustawy, mającej być przepisami ogólnymi dla tej gałęzi prawa powoduje, iż POPA z 2008 r. (podobnie jak jego poprzednicy z 1988 r. i 1996 r.) był niekompletny i tym samym nie stanowił części wspólnej prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Zasadnie więc nie podjęto dalszych prac nad żadnym z omówionych projektów.

Zgodnie z zapowiedzią udzielenia odpowiedzi na pytania poboczne przywołane na początku tego rozdziału[122], należy stwierdzić, że udało się odpowiedzieć na nie. Część ogólna prawa administracyjnego ma stanowić przepisy wspólne dla administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i procesowego, czyniąc je operatywnym i funkcjonalnym niezależnie od materii stosowanej. Kodyfikacja prawa administracyjnego jest niemożliwa. Należy zastosować proces pozytywizacji tego prawa. Dotychczasowe próby „skodyfikowania" prawa administracyjnego dostarczają wielu godnych aprobaty rozwiązań, jednakże z uwagi na znaczny upływ czasu od momentu zakończenia prac nad tymi projektami, wiele elementów wymaga zredefiniowania, uzupełnienia, a przede wszystkim innego podejścia do włączenia nowej regulacji do obecnego stanu systemu prawa.

[122] Zob. rozdział I, podrozdział 1.1., punkt 1.1.1, s. 52.

Rozdział II

AKSJOLOGICZNE UWARUNKOWANIA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

2.1. Uwagi wprowadzające

Mając na względzie zaproponowany w poprzednim rozdziale katalog zagadnień prawa administracyjnego, które stanowią jego część ogólną[1], należy postawić pytanie o uzasadnienie aksjologiczne, które miałoby przemawiać na rzecz unormowania tych właśnie zagadnień. Uzasadnienie aksjologiczne części ogólnej prawa administracyjnego ma pierwszorzędne znaczenie przed wszystkimi innymi uzasadnieniami (np. prakseologicznym)[2]. Jest to spowodowane tym, że uzasadnienie aksjologiczne jako jedyne eksponuje powiązanie prawa z wartościami stanowiącymi wyznacznik postępowania prawodawcy, czyli podmiotu racjonalnego, posiadającego mandat do stanowienia prawa udzielony przez suwerena. Twierdzenie o powiązaniu prawa z wartościami jest niewystarczające. Należy dopowiedzieć, że te wartości mają charakter samoistny, a więc są wartościami ponadczasowymi i ponadkulturowymi, będącymi przejawami tego, co wieczne i niezmienne (absolutyzm aksjologiczny). Człowiek ich nie tworzy lecz je poznaje (kognitywizm)[3]. Są one wyznawane przez społeczeństwo, a w następstwie tego stanowią podstawę (*ratio legis*) dla danej regulacji prawnej. Prawodawca respektując wartości wyznawane przez społeczeństwo, a także mając na względzie jego dobrostan, powinien spełniać swoje powołanie czyniąc zadość tym wartościom.

---

[1] Zob. rozdział I, podrozdział 1.1., punkt 1.1.3., s. 67-69.

[2] Nie oznacza to, że inne uzasadnienia nie mają znaczenia i nie mogą stanowić determinanty dla stanowienia prawa. W pierwszej kolejności proces stanowienia prawa musi wynikać z aksjologii.

[3] W. Pasternak, *Piękno i sacrum. U podstaw pedagogiki teonomicznej* [w:] K. Denek (red.), *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 1999, s. 36.

„Niezależnie od tego, czemu prawo faktycznie służy, legitymacji ideologicznej dla prawa szuka się przede wszystkim w tym, iż służy ono w sposób sprawiedliwy dobru członków całego społeczeństwa, a więc, że ma wartość moralną, jeśli przyjmuje się właśnie takie kryterium wyróżniania ocen moralnych. Stwierdzenie to może budzić wątpliwości w związku z tym, iż często wskazuje się przede wszystkim na prawo jako środek osiągania określonych celów ekonomicznych czy politycznych, co ma jakoby być przeciwstawieniem realizowania wartości moralnych”[4].

Opisanej powyżej korelacji nie można odnieść do uzasadnienia prakseologicznego, kiedy prawo jest stanowione w oderwaniu od wartości samoistnych, a jedyną determinantą stanowienia prawa jest jego skuteczność zorientowana na cel, jaki chce osiągnąć prawodawca (relatywizm aksjologiczny). Oczywiście nie jest wykluczone, że prawodawca będzie przypisywać swoim celom wartości, a więc będzie podejmować próbę legitymizacji efektów swojej działalności, jednakże te mogą mieć charakter subiektywny, tj. zależny tylko od niego. W tej sytuacji nie można mówić o poznaniu wartości, lecz o ich tworzeniu (akognitywizm). Prawo służące celom oderwanym od wartości wpisuje się w nurt pozytywizmu prawniczego w ujęciu np. H. Kelsena[5], czy też. J. Austina[6]. Zestawiając uzasadnienie aksjologiczne i prakseologiczne należy podkreślić, że źródło wartości, znajdujące się odpowiednio po stronie społeczeństwa oraz prawodawcy, wyznacza wspomniane *ratio legis*. W sytuacji, gdy wartości samoistne (np. dobro człowieka, sprawiedliwość) nie stanowią uzasadnienia dla prawodawstwa, staje się ono jedynie narzędziem do osiągania celów, dla których uzasadnienie może być dowolne, a mimo wszystko wystarczające i w pełni legitymizujące efekty prawodawstwa[7]. „Zjawisko odrywania wartości ekonomicznych czy politycznych od wartości moralnych, którym prawo ma służyć, spowodowane jest przez różne czynniki. Jednym z nich jest brak odpowiednio jasno zarysowanej i powszechnie przyjmowanej koncepcji oceny moralnej, z jednej strony w związku z konkurencyjnością odmiennych «nurtów myśli moralnej», z drugiej - z technokratycznymi poglądami, iż ekonomia i polityka stoją jakoby poza ocenami moralnymi. Innym czynnikiem jest to, że jeśli nawet przyjmiemy określoną koncepcję oceny moralnej, np. koncepcję trzeciego, solidarnościowego nurtu myśli moralnej, to formułowanie ocen moralnych, a zwłaszcza ocen moralnych na tyle upowszechnionych w danym

[4] S. Wronkowska, *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*, Warszawa 2007, s. 252-253.
[5] Zob. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.
[6] Zob. J. Austin, *The Providence of Jurisprudence Determined*, London 1954.
[7] G. Radbruch, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2012, s. 242.

środowisku, by można było mówić o ustaleniu się w tym środowisku odpowiednich wartości wymaga odniesienia do wielu różnorodnych elementów”[8].

Skorelowanie prawa z wartościami jest zatem wyrazem postępowania prawodawcy w myśl koncepcji dobra wspólnego. Postępowanie w oderwaniu[9] od wartości może mieć na względzie działania partykularne niesłużące dobru wspólnemu. Nurt prawa naturalnego, czy też tzw. miękkiego pozytywizmu prawniczego H. Harta, zakłada powiązanie prawa z wartościami, a przez to, dzięki działalności orzeczniczej sądów, prawo zyskuje operatywność, której osiągnięcie zasadnie postulował J. Leszczyński[10]. Niniejsze wnioski uzasadniają zatem konieczność omówienia aksjologii prawa administracyjnego jako podstawy dla pozytywizacji jego części ogólnej. Takie postępowanie jest podyktowane nie tylko przekonaniem o trafności rzeczonego działania, ale wynika także z obserwacji, iż powiązanie prawa z wartościami stanowi praktykę stosowaną przez ustrojodawcę w Konstytucji RP. „Jak łatwo zauważyć, Konstytucja zdecydowanie opowiada się za pierwszym rozwiązaniem [absolutyzm aksjologiczny - przyp. M.M.]. W preambule bowiem zawarto następujące stwierdzenie: »wierzący w Boga, będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł«. Wyraźnie więc wartość jest przedmiotem poznania ludzkiego, a nie kreacji człowieka. W ten sposób *expressis verbis* odwołano się do idei prawa naturalnego i wyrażono pogląd, że również ustrojodawca ma określone granice”[11]. Wprowadzając założenie o konieczności powiązania prawa z wartościami uniwersalnymi, tworzenie systemu, jako idei porządku według E. Schmidt-Aβmanna, znajduje ułatwienie, gdyż system oparty o wartości będzie podkreślał służebną rolę prawa administracyjnego i administracji publicznej, o czym będzie jeszcze wielokrotnie mowa w niniejszym rozdziale.

Brak wątpliwości co do faktu, iż prawo wyraża wartości, eksponował F. Longchamps. Stwierdził, że prawo jest strukturą obowiązującą i stosowaną w społeczeństwie, a więc, zjawiskiem społecznym. Tym samym F. Longchamps uznał prawo jako dwoistą strukturę (pomyślaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci

[8] S. Wronkowska, *Z teorii i filozofii…*, s. 254-255.

[9] Uwolnienie prawa od wartości określane było w dobie pozytywizmu prawniczego mianem *werfreiheit*, które można było sprowadzić także do następującej sentencji: „trzy słowa ustawodawcy, a całe biblioteki idą na makulaturę” - J. H. von Kirchmann, *Die Werthlosigjeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, Berlin 1938, s. 37.

[10] Zob. rozdział I, podrozdział 1.1., punkt 1.1.2., s. 64-65.

[11] S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 637.

czynnik, jakim są wartości ludzkie: sprawiedliwość, ład, humanizm[12]. Z kolei P. Winczorek stwierdził, że „prawo z samej zasady nie może być aksjologicznie indyferentne, ponieważ jest aktem świadomego wyboru. Każdy ludzki akt wyboru ma u swej podstawy jakieś przesłanki aksjologiczne związane z aprobowanym (preferowanym) przez dokonującego wyboru systemem (zespołem) wartości. Kwestią nie jest to, czy wartości są lub mogą być podstawą takiego wyboru, lecz to, jakie to wartości"[13]. S. Wojtczak uznała, że immanentną cechą prawa jest realizowanie pewnych wartości czy celów[14].

Mając na względzie stanowiska powołanych teoretyków prawa, należy postawić tezę o nierozłączności prawa i wartości, które wynikają z różnych pozaprawnych systemów normatywnych, takich jak chociażby moralność, czy też religia[15]. Abstrahując od względów ideologicznych, moralność ludzką można uznać za uniwersalne źródło wartości, ponieważ rzeczona moralność nie różnicuje ludzi ze względu na ich poglądy i przekonania. Przykładowo, określona postawa moralna człowieka będzie się przejawiać w wartościach, jakie mają dla niego i całej społeczności szczególną doniosłość. Z drugiej strony, jeżeli uznaje się, że prawo ma być moralne, to wartości wyznawane przez człowieka i całe społeczeństwo należy uznać za metawartości, którymi powinien kierować się racjonalny prawodawca[16]. Prawo traktowane jako moralne będzie więc stanowiło źródło wartości niższego rzędu, bowiem moralność prawa jest wywodzona z moralności społeczeństwa - pozaprawnego systemu normatywnego.

Wszelkie działania prawodawcy niewpisujące się w moralność społeczeństwa, lecz „skrajnie niesprawiedliwe", w ocenie G. Radbrucha, nie mogą mieć

[12] F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

[13] P. Winczorek, *Uwagi o aksjologicznych aspektach działalności legislacyjnej w dziedzinie prawa publicznego (konstytucyjnego) w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 1994, nr 4, s. 56.

[14] S. Wojtczak, *Aksjologizm* [w:] A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 8.

[15] C. E. Alchourrón oraz E. Bulygin stwierdzili, że każdy system norm stanowi system normatywny. Powołani autorzy uważają po pierwsze, że system prawa nie ma „monopolu" na kierowanie poczynaniem działalności człowieka, nawet jeżeli przewiduje sankcję za takie zachowanie. Po drugie, każdy system wartości, który wynika z różnych źródeł jak np. z moralności, z religii czy też z filozofii, jest systemem normatywnym, ale jest systemem odrębnym od systemu prawnego - E. Carlos Alchourrón, E. Bulygin, *Normative Systems*, New York-Wien 1971, s. 15, 208. Zob. także J. Štěpán, *Systemy normatywne*. Principia XXIX, s. 91-120, W. Lang, *Uwagi o możliwościach uzasadniania systemów normatywnych*, „Etyka" 1972, nr 10 s. 87-103, J. Wróblewski, *Modele systemów norm a system prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1969, nr 2, J. Wróblewski, *Stosunki między systemami norm*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1971, nr 4.

[16] Chcąc uniknąć błędu przesunięcia kategorialnego, określenie moralności prawa mianem „metawartości" jest celowym zabiegiem, dla podkreślenia wyższości moralności nad wartościami.

doniosłości prawa[17]. Społeczny aspekt prawa jest punktem wyjścia dla rozważań nad aksjologią prawa, szczególnie prawa administracyjnego, gdyż, jak zostało to już zaznaczone w rozdziale I, prawo administracyjne oraz administracja publiczna spełniają służebną rolę względem społeczeństwa. Idąc o krok naprzód, można zaryzykować stwierdzenie, że prawo administracyjne i administracja „opiekują się" społeczeństwem w celu zapewnienia jemu dobrostanu. Prawo jest traktowane jako zjawisko społeczne z tego względu, że jako efekt faktów prawotwórczych określonego podmiotu, w celu egzekwowania określonych uprawnień oraz obowiązków, podlega ocenom przedstawicieli określonych kategorii, grup i klas społecznych[18]. Różnorodność kryteriów ocen wynika z różnorodności obszarów objętych regulacją prawa. Z tego względu, prawo podlega ocenie z różnych punktów widzenia, wyrażanych przez różne grupy społeczne.

Kształt systemu prawnego jest determinowany tym, jakich ocen dokonują adresaci norm prawnych względem faktów prawotwórczych - czy określone rozwiązania spotykają się z aprobatą i tym samym posłuch wobec prawa odbywa się bez konieczności stosowania przymusu państwowego, czy też określone regulacje prawne nie spełniają pokładanych w nich nadziei i w konsekwencji spotykają się z większym lub mniejszym oporem w zakresie stosowania prawa. Prawo jako całość wyznacza określony porządek społeczny, bez którego funkcjonowanie we współczesnym świecie byłoby znacznie utrudnione[19]. Widać zatem korelację pomiędzy społeczeństwem i jego przekonaniem o rzeczywistości a prawem, gdyż prawo jest stanowione przez przedstawicieli narodu. Ci przedstawiciele także wyrażają wartości przez nich aprobowane. Z drugiej strony prawo ma stanowić zabezpieczenie utrzymania tego porządku społecznego, jaki wykształcił się w społeczeństwie. Ponadto w przepisach prawa zakodowuje się wartości. Dalece pożądanym byłoby, aby prawo odzwierciedlało wartości wywodzone z moralności społeczeństwa, ale często prawodawca ustanawia inne wartości o charakterze wtórnym. Wartości pochodne pozostają jednak wytworem działalności prawodawczej, co w niniejszym rozdziale nie będzie przedmiotem rozważań. Zamysłem jest bowiem analiza tych wartości, które mają charakter samoistny, a nie zrelatywizowany. Można byłoby stwierdzić, że jest to podejście zbyt idealistyczne uznając wartości za niezmienne szczególnie wobec stale rosnącej ilości aktów normatywnych. Dzięki wartościom można zrekonstruować cel przepisów prawa. Jednakże tylko wartości uniwersalne gwarantują pomyślność dla wszystkich adresatów przepisów. Oczywiście

[17] G. Radbruch, *Filozofia…*, s. 242 - tekst zatytułowany „Pięć minut filozofii prawa".
[18] Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 68.
[19] S. Wronkowska, *Z teorii i filozofii…*, s. 251.

w skrajnych przypadkach można zestawić wartości uniwersalne i podjąć próbę wyważenia ich. W takiej sytuacji remedium powinny być zabiegi interpretacyjne, które pozwolą wskazać warunkowe pierwszeństwo jednej wartości przed opozycyjną, jednakże nie może dochodzić do sytuacji, w której wartość uniwersalna zostanie całkowicie pominięta na etapie stanowienia lub stosowania prawa.

Poprzedzając rozważania natury filozoficznej, należy w pierwszej kolejności zastanowić się nad terminem „wartość", który jest przedmiotem badań aksjologii. Biorąc pod uwagę, jak tenże termin może być różnorodnie rozumiany w kontekście badawczym (np. w ekonomii, w sztuce), należy wprowadzić zastrzeżenie, zgodnie z którym, posługiwanie się terminem „wartość" będzie odnoszone w ujęciu metafizycznym, a więc nawiązującym wyłącznie do zagadnień transcendentalnych pozostających poza percepcją. Zdaniem K. Denka, wartości stanowią przedmiot dążeń człowieka[20].

Filozofia wielokrotnie wskazuje na korelację pomiędzy wartością a celem. Istnieje także stanowisko, zgodnie z którym wartość to cel. „Najogólniej ujmując, pod pojęciem wartości-celów rozumie się pewne (pożądane) stany docelowe (ujmowane jako wartości) uznane za godne osiągnięcia, pomnożenia i ochrony, dla których określony podmiot formułuje »strategię« (plan) ich realizacji"[21]. Z przywołanej definicji wartości wynikają następujące wnioski: stany docelowe, inaczej pożądane, są wyznacznikiem formułowania przepisów prawnych, które to przepisy mają na celu konsekwentne dążenie do osiągnięcia rzeczonych stanów z uwagi na podmiot formułujący roszczenie o urzeczywistnienie tych stanów - suwerena. Skoro stany pożądane przez społeczeństwo stanowią rodowód dla przepisów prawa, w tym także dla prawa administracyjnego, zasadna jest konstatacja, według której źródeł tych przepisów należy poszukiwać w materii pozaprawnej, jednakże stanowiącej odrębny system normatywny (np. system religijny, moralny[22]). Studia nad prawem naturalnym, które z materii pozaprawnej wywodzi wartości i cele, będące podstawą systemu prawnego, pozwoliły na wyodrębnienie podstawowych koncepcji iusnaturalistycznych. Wśród nich należy wyróżnić przede wszystkim koncepcję religijną (źródłem wartości jest szeroko rozumiany bóg), kosmologiczną (źródłem wartości jest szeroko rozumiany świat, przyroda i wszechświat) oraz

[20] K. Denek [w:] K. Denek (red.), *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 1999, s. 19.
[21] K. Pałecki, *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku prawnego* [w:] M. Dudek, M. Stępień (red.), *Aksjologiczny wymiar prawa*, Kraków 2015, s. 37.
[22] Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fragment preambuły do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - „(…) my, Naród Polski - wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna [wartości - przyp. M.M.], jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł [np. moralność - przyp. M.M.] (…)".

racjonalistyczną (źródłem wartości jest człowiek i jego godność). Na marginesie należy zaznaczyć, że prawo (szczególnie prawo administracyjne) pełni służebną rolę względem społeczeństwa dla ochrony ich wartości, przekonań oraz potrzeb. Już teraz należy jedynie zasygnalizować twierdzenie, jakie będzie jeszcze wielokrotnie podnoszone w dalszych rozdziałach niniejszej pracy, że prawo administracyjne oraz administracja publiczna spełniają rolę służebną. Ta rola będzie następnie objawiać się w sposobie tworzenia ustroju administracji publicznej, zasadach działania tejże administracji, a także stanowieniu oraz stosowaniu prawa administracyjnego. Zinstytucjonalizowanym „strażnikiem" dóbr społecznie akceptowanych jest administracja publiczna, która wykonuje swoje zadania w formach prawem przewidzianych, zgodnie z przepisami prawa administracyjnego. Niniejsza uwaga zostanie rozwinięta w rozdziale IV, gdy omawiane będzie pojęcie „administracji publicznej".

Poglądy opozycyjne względem siebie, a więc pozytywizm prawniczy (zob. m. in. poglądy H. Harta[23]) oraz iusnaturalizm (zob. m. in. poglądy R. Dworkina[24]) są zgodne w tym zakresie, że jedno ze źródeł prawa[25] - moralność jest wyznacznikiem, według którego prawo powinno być stanowione oraz stosowane. Aby zapobiegać arbitralności rozstrzygnięć prawnych, wykładnia prawa musi doprowadzić do takiego wyboru rozstrzygnięcia sprawy, które będzie uwzględniało wartości wynikające z danego systemu normatywnego przyjętego przez społeczeństwo. Wpływ moralności, a więc czynnika pozaprawnego w ujęciu pozytywnoprawnym, H. Hart nazywał „minimalną treścią prawa natury". Na tę koncepcję składają się: ludzka słabość, przybliżona równość, ograniczony altruizm, ograniczone zasoby oraz ograniczona zdolność rozumienia i siła woli[26]. Zatem, ograniczenia, które cechują ludzką egzystencję sprawiają, że prawo powinno szczególnie regulować te obszary życia społecznego, na które pojedynczy człowiek nie ma wpływu, a jednocześnie determinują jakość życia ludzkiego, bowiem człowiek wiąże z nimi oceny moralne, przypisuje im określone wartości oraz finalnie określone oczekiwania.

Z kolei R. Dworkin przyjął perspektywę, według której społeczeństwo cywilizowane, charakteryzujące się określoną moralnością. Społeczeństwo emanujące określonymi wartościami, jest determinantą dla państwa w zakresie traktowania dobrostanu społeczeństwa jako celu swojego działania[27].

---

[23] H. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998.
[24] R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, J. Woleński, Warszawa 1998.
[25] W niniejszym rozdziale nie chodzi o źródła prawa, jako aktów prawodawstwa.
[26] H. Hart, *Pojęcie…*, s. 263-265.
[27] R. Dworkin, *Biorąc prawa…*, s. 37.

Należy zatem postawić pytanie, co jest podstawą uznania prawa za obowiązujące? Czy jest to tylko sam fakt stanowienia prawa przez kompetentny do tego organ władzy publicznej? Gdyby odpowiedzieć na to pytanie twierdząco, można by zdefiniować prawo po prostu jako zbiór nakazów i zakazów. Takie pojmowanie prawa, dodatkowo obarczonego reżimem zagrożenia sankcją z tytułu przekroczenia określonego zakazu lub nakazu, przedstawił J. Austin w swojej koncepcji analitycznej jurysprudencji[28].

Abstrahując od koncepcji austinowskiej, H. Hart ujmował prawo szerzej, a więc jako reguły pierwotne (nakazy i zakazy) oraz reguły wtórne (reguła orzekania, zmiany, uznania oraz sankcji)[29]. Szczególną doniosłość należy przypisać regule uznania. Należy pominąć rozważania H. Harta nad regułami orzekania, zmiany oraz sankcji, gdyż to reguła uznania określa, jakie zdarzenia muszą wystąpić, aby prawo (reguły pierwotne) zostało uznane za obowiązujące. Według hartowskiej koncepcji, reguły wtórne, a wśród nich reguła uznania, będą uznane za wiążące, jeżeli będą odpowiadać oczekiwanym przez społeczeństwo standardom zachowania. Te standardy mogą z kolei wynikać z systemów normatywnych (niekoniecznie prawnego) takich jak np. religia. Biorąc pod uwagę to, co może być źródłem oczekiwań określonych postaw (a więc np. moralność), reguła uznania może być łącznikiem pomiędzy prawem a wartościami, a w związku z tym - środkiem do zrekonstruowania na drodze wykładni prawa wartości, jakie prawodawca wprowadza do określonego aktu normatywnego[30]. Zatem, według koncepcji miękkiego pozytywizmu prawnego, prawo staje się obowiązujące, gdy na podstawie reguły uznania społeczeństwo, przez wzgląd na pozaprawne systemy normatywne, aprobuje określone nakazy lub zakazy formułowane przez prawodawcę, bowiem spełniają standardy zachowań uznanych za godne aprobaty.

Mając powyższe na uwadze, należy zastanowić się: 1) czy również prawo administracyjne wyraża wartości, 2) czy reguła uznania znajduje zastosowanie na gruncie prawa administracyjnego i 3) jak wartości społecznie akceptowane są transponowane do regulacji administracyjnoprawnych? Intuicyjnie już teraz

[28] J. Austin, *The Providence of Jurisprudence Determined*, London 1954.
[29] M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 154-155.
[30] H. Hart porównywał regułę uznania systemu prawa do reguł zdobywania punktów w różnych grach zespołowych. Podkreślał, że rzadko reguły te są sformułowane. Ich używanie przez osoby egzekwujące je jak i samych uczestników prowadzi do identyfikacji stanu, według którego dzięki tym regułom można stwierdzić, że dany efekt został osiągnięty np. zdobycie bramki. Jeżeli więc dzięki tym regułom można przesądzić, że określone postępowanie jest skuteczne, Hart przypisywał regule uznania wyznacznik, według którego prawo może być uznane przez społeczeństwo. Prawo jest uznawane przez społeczeństwo, jeżeli stanowi nakazy lub zakazy postępowania, który jest akceptowalny z uwagi na przekonania, światopogląd, zasady oraz wartości.

można udzielić pozytywnej odpowiedzi na te pytania, tym bardziej, że każda gałąź prawa wyróżnia się swoistymi cechami. Biorąc pod uwagę to, że omawiana gałąź prawa reguluje stosunki prawne pomiędzy podmiotami, które wyróżnia relacja nadrzędności podmiotu administrującego nad podmiotem administrowanym, zasadne jest twierdzenie, że prawo administracyjne, stanowione oraz stosowane przez organy władzy publicznej, powinno wyrażać określone wartości. Jest to zdeterminowane celem zabezpieczenia pozycji podmiotów podległych administracji jak i celem zracjonalizowania działania tejże administracji w toku realizacji zadań publicznych, do których spełniania jest powołana. Szczególnie uzasadnia to fakt, że administracja publiczna jest sferą prawną, której działalność reguluje prawo administracyjne, jednakże posiada silne powiązania ze sferą pozaprawną, co zresztą stanowi przedmiot badania innych nauk społecznych niż nauki prawne[31]. „Wartości mają służyć temu, co dobre, eliminując wszystko, co stanowi jego negację [dobra - przyp. M.M.]. Prawo administracyjne powinno być nastawione na ochronę wartości lub dóbr ważnych w ludzkim współistnieniu"[32].

Niniejszy rozdział będzie traktować o wartościach prawa administracyjnego, które stanowią jeden z aksjomatów prawa administracyjnego[33]. W toku rozważań zostaną przedstawione wartości prawa administracyjnego, które są po pierwsze - samoistne, a po drugie - wspólne dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego, tj. uniwersalne. Tak jak wskazano na początku niniejszego podrozdziału, uzasadnienie aksjologiczne prawa administracyjnego ma na celu przede wszystkim uargumentowanie zasadności uregulowania obszarów wskazanych w rozdziale I. To one będą stanowiły podstawę formułowania przepisów, których kształt zostanie przedstawiony w załączniku do niniejszej pracy. Szczególnie warto zaznaczyć, że wartości omówione w tym rozdziale znajdą swoje odzwierciedlenie w zasadach ogólnych prawa administracyjnego omówionych z kolei w następnym rozdziale. Te zaś będą skorelowane z dalszymi instytucjami omówionymi w kolejnych rozdziałach.

Należy zgodzić się z J. Zimmermannem, że nie jest możliwe stworzenie zamkniętego katalogu wartości prawa administracyjnego. Jest to podyktowane tym, że spektrum normowania prawa administracyjnego jest bardzo rozległe. Wynika

[31] Administracja publiczna jest tworzona przez prawodawcę, a więc jej związek z prawem administracyjnym jest nierozerwalny, jednakże należy mieć na względzie, że oddziaływanie na nią sfery pozaprawnej jest bardzo silne, przez co jej kształt podlega nieustannej ewolucji. Wyjaśnienie tych zależności zostaną przedstawione w rozdziale IV, kiedy administracja publiczna będzie definiowana.

[32] Z. Duniewska, *Prawo administracyjne - wprowadzenie*…, s. 127.

[33] Przez aksjomat rozumie się zdanie wyjściowe przyjęte bez dowodu, a więc będące pewnikiem. Zob. Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2014, s. 166.

to także z tego, że istnieją choćby daleko idące trudności dla sformułowania wyczerpującej definicji tej gałęzi prawa[34]. Niezbędne jest natomiast poprzedzenie refleksji nad sferami prawa administracyjnego podlegającymi pozytywizacji, analizą tych wartości wspólnych prawa administracyjnego, które uzasadniają sfomułowanie przepisów wspólnych dla tej gałęzi prawa.

Dla celów porządkowych, wprowadzenie do niniejszego rozdziału należy zwieńczyć przypomnieniem, że w tym rozdziale zostanie udzielona odpowiedź na kolejne pytanie pomocnicze, jakie postanowiono we wstępie do niniejszej pracy. Jest to następujące pytanie: czy część ogólna prawa administracyjnego posiada swoje umocowanie w wartościach, jakie mogłyby następnie stanowić podstawę do sformułowania zasad ogólnych tej gałęzi prawa?

2.2. Uniwersalne wartości prawa administracyjnego

Rozważania dotyczące wartości prawa administracyjnego należy poprzedzić refleksją nad ich typologią. Jak już sygnalizowano w poprzednim podrozdziale, wartości prawa administracyjnego mogą pochodzić ze sfery pozaprawnej, a także mogą być ustanawiane przez samo to prawo. O typologii źródeł wartości prawa administracyjnego traktuje Z. Duniewska, wskazując, że wartości można podzielić na trzy grupy, w zależności od ich źródeł[35]. I tak, wyróżnia się grupę wartości, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w obręb prawa administracyjnego wartości uniwersalne, a więc będące przedmiotem rozważań podjętych w tym rozdziale (wartości samoistne).

Drugą grupę wartości stanowią te wartości, których źródeł należy poszukiwać nie w sferze pozaprawnej, ale w Konstytucji RP lub w sferze prawa administracyjnego (szczególnie, że prawo administracyjne określa się mianem skonkretyzowanego prawa konstytucyjnego[36]), specjalnie dla jego potrzeb po to, aby podmioty stosujące to prawo mogły działać na podstawie trwałych założeń aksjologicznych.

Ostatnią grupą są wartości, które prawo administracyjne ustanawia w ustawach prawnomaterialnych, a następnie obejmuje je ochroną - np. ład przestrzenny, jawność życia publicznego. Te wartości charakteryzuje ich ograniczenie, czy

[34] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 74.
[35] Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego - wyznaczanie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego Tom VII, Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 128 i n.
[36] A. Wasilewski, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 769.

też „zamknięcie" w ramach danej regulacji ustawowej. Ponieważ nie mają one charakteru pierwotnego muszą pozostać poza przedmiotem dalszych badań.

Wartości uniwersalne prawa administracyjnego, wspólne dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego, wynikające ze sfery pozaprawnej, mają służyć temu, co dobre, eliminując wszystko, co stanowi negację dobra. Zdaniem Z. Ziembińskiego: „W typologii wartości, którym prawo ma służyć, wyróżnić należy z jednej strony wartość prawa jako środka osiągania czy zabezpieczenia stanów rzeczy korzystnych dla poszczególnych jednostek lub wąskich kategorii społecznych, z drugiej strony środka służącego osiąganiu dóbr cennych dla społeczeństwa jako całości"[37]. Próbę wyróżnienia takich wartości podjął J. Zimmermann wskazując: dobro człowieka, moralność, sprawiedliwość, legalność, prawdę oraz zasady współżycia społecznego[38]. Powołany katalog powinien jednak zostać uzupełniony o następujące wartości: interes publiczny, skuteczność prawa oraz pewność prawa. Uzasadnienie uzupełnienia tego katalogu wartości zostanie jeszcze szczegółowo omówione, jednakże już teraz należy podkreślić doniosłość każdej z tych wartości. Interes publiczny jest bowiem wyznacznikiem oczekiwań społeczeństwa, którego dobrem kieruje się administracja publiczna. Skuteczność oraz pewność prawa prowadzą z kolei do zapewnienia stabilności sytuacji społecznej oraz prawej. Tylko w takich warunkach możne nastąpić zrównoważony rozwój społeczeństwa, samorządu i państwa. Moralność prawa nie może z kolei zostać zakwalifikowana jako wartość prawa, gdyż, tak jak wskazano w poprzednim podrozdziale, moralność jest źródłem wartości. Można by oczywiście podejmować dalsze rozważania teoretyczne i filozoficzne nad przypisaniem moralności rangi wartości, jednakże wymagałoby to poruszania się na poziomie metawartości, dodatkowo obarczonego ryzykiem regresu do nieskończoności, co nie jest przedmiotem niniejszej pracy. Wystarczy tylko nadmienić, że L. Fuller, który przedstawił filozoficzną koncepcję wewnętrznej moralności prawa, wymienił następujące elementy składowe prawa moralnego[39]: ogólność, nieretroaktywność, obowiązkowa promulgacja, jasność, niesprzeczność, niemożność żądania od adresata normy prawnego wykonania obowiązku niemożliwego lub sprzecznego z prawem, przewidywalność oraz praworządność. Każdy z tych elementów koncepcji będzie zresztą wykazywać część wspólną z wartościami, które zostaną przedstawione w dalszych rozważaniach. W ujęciu szerokim, moralność prawa ujmuje się jako przymiot prawa, według którego obowiązują cztery zasadnicze normy moralne: nie należy nikomu

[37] Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii…*, s. 98.
[38] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa…*, s. 77-87.
[39] L. Fuller, *Moralność prawa*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2004, s. 34.

przysparzać cierpienia, nie należy nikogo pozbawiać radości, należy pomagać w zakresie eliminowania cierpienia oraz należy pomagać każdemu w zakresie zdobywania radości[40]. Pogląd o moralności prawa przedstawiony przez C. Znamierowskiego pozostaje aktualny w kontekście prawa administracyjnego. Tym samym, za L. Fullerem oraz C. Znamierowskim, nie należy traktować moralności jako wartości w prawie administracyjnym. Należy zgodzić się z J. Zimmermannem, że prawo administracyjne powinno być moralne, jednakże nie można zgodzić się z tym autorem, że tej cesze można przypisać rangę wartości.

Z punktu widzenia tematu pracy, istotne są tylko uniwersalne wartości prawa administracyjnego. Mając powyższe na uwadze, poza rozważaniami znajdą się wartości, które cechują poszczególne działy prawa administracyjnego. Ich znaczenie może być odmienne w zależności od normowanej sfery, jednakże prowadzą do realizacji wartości nadrzędnych (wartości instrumentalnych).

2.2.1. Humanizm, dobro człowieka, dobro wspólne oraz interes publiczny

Nieprzypadkowo humanizm oraz dobro człowieka wskazano jako pierwsze spośród wartości prawa administracyjnego[41]. Można by przyjąć w zasadzie założenie, że humanizm i dobro człowieka to podstawowe, a zarazem jedyne wartości prawa administracyjnego. Mając na względzie przytoczone w rozdziale I próby zdefiniowania prawa administracyjnego podjęte przez J. Starościaka oraz J. Langego, celem prawa administracyjnego jest służenie człowiekowi przez wykonywanie zadań publicznych, których rezultaty mają przynosić korzyści podmiotom będącym na zewnątrz administracji. Wskazując na korelację prawa administracyjnego z administracją publiczną, należy podkreślić, że zarówno prawo administracyjne ustanawia administrację publiczną (np. tworzy instytucje, kształtuje nowe zadania publiczne) jak i administracja publiczna współstanowi prawo administracyjne (tj. podmioty administracji publicznej wydają rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego mimo, iż na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej, to jednak te podmioty stanowią prawo). Prawo administracyjne reguluje ustrój administracji publicznej oraz jej zadania i kompetencje (prawo ustrojowe), a także tryb postępowania przed jej organami (prawo procesowe). Ponadto prawo administracyjne reguluje ogół praw i obowiązków kierowanych do podmiotów będących poza administracją publiczną (prawo materialne). Ten podstawowy podział prawa administracyjnego powinien prowadzić do wniosku, że zarówno prawo administracyjne

[40] C. Znamierowski, *Rozważania wstępne do nauki o moralności i prawie*, Warszawa 1967, s. 87.
[41] J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 135.

jak i administracja publiczna nie są ustanowione same dla siebie. Przyjętym celem jest służenie podmiotom, które nie są wyposażone w kompetencje władcze, pozwalające na zaspokojenie wszelkich swoich potrzeb[42].

Humanizm jest jedną z podstawowych wartości, które prawo obejmuje szczególną opieką[43], gdyż stawia w centrum swojego zainteresowania człowieka oraz wszystko, co pozostaje z nim w relacji dla zapewnienia jego dobrostanu. W celu przedstawienia humanizmu, jako uniwersalnej wartości prawa administracyjnego należałoby postawić pytanie: skoro istotą prawa administracyjnego oraz administracji publicznej jest służebna rola wobec człowieka, to czy prawodawca powinien regulować sferę, która nie przyczynia się do realizacji dobrostanu człowieka? Intuicyjnie już teraz można odpowiedzieć na to pytanie w sposób negatywny. W tak postawionym pytaniu uwidacznia się korelacja pomiędzy humanizmem, a więc sumą wszystkich elementów tworzących dobrostan człowieka, wpływających na stanowienie oraz stosowanie prawa, a dobrem człowieka. Jan XXIII udzielił następującej odpowiedzi na postawione wyżej pytanie, z którą należy się zgodzić: „Władze państwowe mogą nakazywać tylko to, co jak można przypuszczać, prowadzi do powszechnego użytku obywateli. Dbając więc o dobro całego kraju, władze państwowe powinny troszczyć się usilnie o równomierny w miarę możności rozwój rolnictwa, przemysłu i usług. Należy przy tym trzymać się zasady, że mieszkańcy terenów opóźnionych w rozwoju powinni sami czuć się głównymi twórcami postępu w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej. Ci bowiem są godni miana obywateli, którzy sami wnoszą główny wkład w dzieło poprawy swego losu. Trzeba, aby do równomiernej rozbudowy gospodarczej w skali krajowej przyczyniali się także w miarę możliwości właściciele kapitału i przedsiębiorstw. Dlatego też - w myśl »zasady pomocniczości« - władze państwowe powinny wspierać i pobudzać inicjatywę osób prywatnych, a to w ten sposób, że będą, jeśli się to tylko okaże możliwe, pozwalać im na wykonywanie zaplanowanych zadań”[44]. Dobro to jest pojęciem nieostrym, którego treść jest zależna od oceny z filozoficznego punktu widzenia. Wskazując z kolei na związek pomiędzy dobrem człowieka a moralnością prawa, zasadny jest wniosek, że prawo administracyjne i sama administracja publiczna powinny być stanowione zgodnie z przyjętym przez społeczność systemem normatywnym o charakterze pozaprawnym. Takie stanowienie prawa, które cechuje zamysł prawodawcy z punktu widzenia aksjologicznego, można określić jako stanowienie prawa odpowiadające

[42] Zob. rozdział II, podrozdział 2.1., s. 100-102.
[43] F. Longchamps, *Z problemów…*, s. 9.
[44] Jan XXIII, *Mater et Magistra*, Rzym 1961, s. 151-152.

normom (wartościom) ulokowanym poza porządkiem prawnym. Tylko w sytuacji, gdy prawo administracyjne jest stanowione w celu zapewnienia dobra człowiekowi, który wyznaje określone wartości, można je uznać za, w pewnym sensie, „legalne", tudzież odpowiadające porządkowi z systemem hierarchicznie znajdującym się ponad prawem - np. moralnością, religią[45]. Jak zasadnie wskazuje J. Zimmermann: „Legalność [rozumiana jako humanizm, na gruncie niniejszego rozdziału - przyp. M.M.] jest zatem w prawie administracyjnym nie tylko wartością wynikającą z prawa, ale także (równocześnie) wartością wpływającą z zewnątrz na prawo stanowione. Twórca prawa powinien dbać o to, żeby zapewnić pełne warunki do należytego wykonywania stanowionego przez siebie prawa tak, aby wykonawcy tego prawa nie musieli się narażać na zarzut nielegalności. Twórca prawa powinien ustanawiać swoje regulacje tak, aby ich wykonawca nie musiał wybierać między legalnością a celowością swojego działania"[46]. Twierdzenie J. Zimmermanna o legalności jako wartości uniwersalnej prawa administracyjnego, można odczytywać w kontekście porządku pozaprawnego, opartego o założenia stanowiące następnie podstawę przyjęcia regulacji prawnych służących człowiekowi. Nie oznacza to jednocześnie, że dążenie do zapewnienia dobra wspólnego nie może wiązać się z koniecznością stanowienia oraz stosowania prawa, które nakłada ciężary publicznoprawne. Humanizm może zatem obejmować te sfery wiążące się z dolegliwościami, jednakże wówczas, gdy z tych dolegliwości ma wynikać dobro wspólne. Stanowienie oraz stosowanie przepisów prawa, które mają na celu tylko systemowe czynienie sytuacji prawnej społeczeństwa mniej korzystną, nie może być uznane za odpowiadające humanizmowi.

Nie sposób nie zauważyć, że humanizm i dobro człowieka wzajemnie się przenikają. Każda wartość, w tym również dobro człowieka, winna być rozpatrywana z punktu widzenia przedstawionego wyżej podziału prawa administracyjnego. W odniesieniu do prawa ustrojowego, dobro człowieka powinno być rozpatrywane z punktu widzenia takiego utworzenia aparatu administracyjnego, jego działań podejmowanych na rzecz realizacji zadań publicznych, aby cechą tegoż

[45] Kształt administracji publicznej i prawa administracyjnego, których celem jest zapewnienie dobra, o którym mowa art. 1 Konstytucji RP jest konsekwencją żywionych wartości przynależnych do systemów pozaprawnych. W tym miejscu znajduje potwierdzenie zastosowanie reguły uznania H. Harta. Poprzez regułę uznania, reguły pierwotne tj prawo będą znajdować posłuch, jeżeli będą wpisywać się w społecznie aprobowany model zachowania wynikający z żywionych wartości. Należy ponownie zwrócić także uwagę na pogląd Z. Duniewskiej iż: „Wartości mają służyć temu, co dobre, eliminując wszystko, co stanowi jego negację. Prawo administracyjne powinno być nastawione na ochronę wartości lub dóbr ważnych w ludzkim współistnieniu". - Z. Duniewska, *Prawo administracyjne - wprowadzenie*…, s. 127.

[46] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa*…, s. 84.

aparatu było uporządkowanie oraz efektywność w dążeniu do osiągnięcia rzeczonego dobra. Należy zatem powołać desygnowane do tego podmioty, a także wyposażyć je w kompetencje oraz niezbędne środki, aby mogły realizować rzeczone zadania. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że administracja publiczna realizując swoje zadania względem ich destynatariuszy, sprawuje nad nimi opiekę, gdyż te zadania przyczyniają się do zapewnienia dobrostanu społeczeństwu i jego poszczególnym członkom.

Dobro człowieka w sferze prawa materialnego jest realizowane przez regulowanie konkretnych praw i obowiązków, które mają zapewnić możliwość poprawy sytuacji prawnej adresatów tych norm. W tym miejscu pojawia się konieczność zestawienia postrzegania dobra człowieka (dobra indywidualnego) z dobrem wspólnym oraz dobrem publicznym. Wynika to z tego, że przyjęcie dobra człowieka w ścisłym znaczeniu mogłoby doprowadzić do niepożądanej sytuacji, w której ogół społeczeństwa musiałby każdorazowo czynić ustępstwa wobec dobra indywidualnego. Pomimo przyjęcia koncepcji dobra wspólnego (będącej zaprzeczeniem koncepcji racji stanu), co zostało podkreślone m. in. w POPA z 1996 r. oraz z 2008 r., dobro indywidualne podlega ważeniu w sytuacji kolizji z dobrem publicznym[47]. Tutaj chociażby można dostrzec potrzebę ważenia wartości uniwersalnych, które przy swojej niezmienności, muszą jednak odnaleźć się w konkretnych stanach faktycznych, gdy ma być dokonany akt subsumpcji. Należy jednak przypomnieć, że ustępstwa co do przyznania pierwszeństwa jednej wartości nad drugą, nie mogą prowadzić do zaprzeczenia wartości „uległej" w tym zestawieniu. Stosowanie wartości uniwersalnych nie jest zatem obarczone ryzykiem podejścia idealistycznego.

Dobro człowieka powinno być traktowane jako jego dobrostan, w którym jednostka ma możliwość rozwoju, korzystając przy tym z ogółu praw i obowiązków wpływających na ten dobrostan. Jako dobro człowieka należy uznawać także mienie, stanowiące jego własność, bowiem jest ono środkiem do zapewnienia dogodnych warunków umożliwiających rozwój. Omawiając dobro człowieka

[47] Wyrok SN z 28.11.1993 r., III ARN 49/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna" 1994, nr 9: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności".

w odniesieniu do pozycji suwerena - narodu, dobro to wymaga skonfrontowania z pojęciem dobra wspólnego jak i dobra publicznego.

Dobrem wspólnym jest stan, w którym ogół warunków niezbędnych dla rozwoju społeczeństwa jest zapewniony przez państwo, które to państwo ma obowiązek je dostarczać[48]. Dotyczy to wszystkich osób pozostających pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, a więc również cudzoziemców, jednakże to obywatele polscy są desygnowani do wpływania na państwo i samorząd w zakresie realizowania przedmiotowego dobra. Przedstawiona przez M. Piechowiaka koncepcja wpisuje się w wyartykułowaną w art. 1 Konstytucji RP zasadę państwa jako dobra wspólnego.

Przedstawione pojęcie dobra wspólnego prowadzi do wniosku, że administracja publiczna jako zinstytucjonalizowana forma władzy publicznej jest zobowiązana do stwarzania warunków rozwoju społeczeństwa. Biorąc także pod uwagę korelację prawa administracyjnego z administracją publiczną, zasadna jest konstatacja, w świetle której prawo i administracja pełnią funkcję służebną wobec podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji[49].

Nie sposób nie zauważyć, że dobro człowieka jest ściśle związane z jego godnością. Godność, która jest miarą człowieczeństwa wyznaczającą podmiotowość prawną jednostki, została uznana za jedną z najważniejszych zasad konstytucyjnych, co jest w pełni zrozumiałe. Celem państwa jako instytucji, jest zabieganie o dobrostan społeczeństwa, gdyż jego zasobność jest wyznacznikiem skutecznej działalności tej instytucji. Niewątpliwie kryterium poszanowania godności człowieka jest jednym ze składników oceny prawidłowo działającego państwa. Zgodnie z art. 30 Konstytucji RP, który otwiera jej rozdział II zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela": „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych". Wszystkie powołane przymioty cechujące godność człowieka stanowią wyznacznik dla prawa, szczególnie dla prawa administracyjnego, oraz metodykę stanowienia oraz stosowania prawa celem zagwarantowania nienaruszalności godności[50].

---

[48] M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego* [w:] W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010, s. 95-119, zob. także M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 27. Podobne stanowisko zajmuje Z. Duniewska, zob. Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 78.

[49] J. Boć, *Esej o generalnej policji administracyjnej* [w:] D. Kijowski, M. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, Białystok 2016, s. 73 i n.

[50] D. Lyons, *Etyka i rządy prawa*, Warszawa 2000, s. 10.

„Można skonstatować, że godność osobowa jako konstytutywna cecha człowieka powinna decydować o strukturze wszystkich osobowych aktów normatywnych. Godność taka nabiera szczególnej wartości w zderzeniu z warunkami i decyzjami, które mogłyby naruszyć jego osobowy status”[51]. Należy zatem podkreślić, że celem zapewnienia godności człowieka jest zorganizowane działanie organów władzy publicznej w zakresie stworzenia warunków do osiągnięcia dobra, określanego w perspektywie jednostkowej jako dobro człowieka, a w perspektywie zbiorowej jako dobro wspólne.

Pojęciem odrębnym od dobra człowieka jest dobro publiczne. Istnieje dyskurs w zakresie rozumienia tego pojęcia. Zdaniem D. Kijowskiego, dobra publicznego nie można utożsamiać z dobrami publicznymi. Dobro publiczne, według D. Kijowskiego należy definiować jako „dobrostan całego społeczeństwa”, a z kolei dobra publiczne odnoszą się do mienia publicznego[52].

Stanowisko opozycyjne względem D. Kijowskiego, zajmują m. in. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska oraz M. Stahl uznając, że do terminu „dobra publicznego” należy zaliczyć także rzeczy publiczne[53]. Podobne zdanie wyrazili T. Bigo[54] oraz A. Peretiatkowicz[55]. Obecnie, doktryna traktuje dobro publiczne jako ogół świadczeń administracji publicznej o charakterze materialnym (rzeczy publiczne) oraz niematerialnym (np. oświata)[56]. Do tak pojętego dobra publicznego należy także zaliczyć ogół dóbr będących wytworem natury - powietrze, wody płynące, stojące *etc*. Tym samym zasadny jest wniosek, zgodnie z którym dobra publiczne służą do zapewnienia dobra wspólnego.

Przenosząc przedstawione wyżej wartości: dobro człowieka i jego godność, dobro wspólne oraz dobro publiczne, na grunt zasadniczego podziału prawa administracyjnego, należy przyjąć, że administracja publiczna (właściwie jej podmioty, wyposażone w określone zadania i kompetencje - prawo ustrojowe) podejmuje określone prawem działania (wynikające z przepisów prawa procesowego sensu *largo*), aby doprowadzić do stanu, w którym społeczeństwo korzysta z warunków, gwarantujących wszechstronny rozwój (stan pożądany, wyznaczony przez przepisy prawa materialnego).

---

[51] A. Miruć, *Godność człowieka jako wyznacznik prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017, s. 421.
[52] D. Kijowski, *Rzeczy i urządzenia publiczne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego, Tom 7, Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 407 i n.
[53] Z. Duniewska, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*…, s. 108.
[54] T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje podstawowe*, Wrocław 1948.
[55] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
[56] J. Korczak, *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 160.

W tym miejscu, warto poruszyć tematykę interesu publicznego, chociaż problematyczne wydaje się przyznanie jemu rangi wartości uniwersalnej z uwagi na jego nieustanną zmienność w czasie. Na gruncie niniejszych rozważań interes publiczny jest traktowany jako wartość uniwersalna. Za M. Wyrzykowskim: „Treść pojęcia [interes społeczny - przyp. M.M.] ustala się w procesie wykładni prawa, uwzględniając reguły tej wykładni oraz kontekst sytuacyjny. Podmiot stosujący przepisy odsyłające do interesu społecznego ma do czynienia ze stosowaniem norm prawnych i wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy"[57]. Chociaż M. Wyrzykowski traktował o interesie społecznym, obecnie doktryna ujmuje ten interes zastępując przymiotnik „społeczny" przymiotnikiem „publiczny" z uwagi na ponadjednostkowe odniesienie, a także skutek transformacji ustrojowej, jaka nastąpiła po 1989 r., a która doprowadziła do odejścia od „monopolu" państwa na sprawowanie administracji publicznej. Z kolei, według S. Dudzika, interes publiczny powinien być każdorazowo określany na podstawie całokształtu porządku prawnego państwa, a w szczególności na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz międzynarodowych standardów praw człowieka i obywatela[58]. W pojęciu „interesu publicznego" powinny być odzwierciedlone wartości powszechnie akceptowane przez społeczeństwo, gdyż interes publiczny jest punktem krystalizacji wspomnianych wartości[59].

Poglądy doktryny znajdują swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych interes publiczny jest „obiektywem", według którego dokonuje się oceny całokształtu działalności administracji publicznej w kontekście określonych okoliczności[60]. Stanowisko orzecznictwa uzasadnione jest szczególnie przez wzgląd na to, że w toku postępowania organy administracji publicznej są zobowiązane z urzędu uwzględniać interes społeczny, a także słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.), nie wprowadzając wyższości jednego nad drugim[61]. Kolizja tych interesów obligatoryjnie prowadzi do każdorazowej, ale także warunkowej oceny wyższości jednego interesu nad drugim. Z uwagi na korelacją interesu publicznej z dobrem wspólnym, warto zaznaczyć,

[57] M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 73-74.
[58] S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998 s. 203.
[59] M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 193, zob. także A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 12, s. 26.
[60] Zob. wyrok NSA z 4.04.2020 r., II GSK 3567/17, wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 2644/19, CBOSA.
[61] A. Wróbel, *Komentarz do art. 7* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 120.

że rzeczone dobro jest korelatem złożonej społecznej natury człowieka[62]. Z tego też względu każdorazowo musi dochodzić do ważenia konieczności zastosowania w pierwszej kolejności rozstrzygnięć mających na celu dbałość o interes publiczny albo dobro jednostki. „Pojęcie interesu społecznego jest pojęciem niedookreślonym, które powinno być skonkretyzowane przez organ administracji publicznej w procesie stosowania prawa proceduralnego, w szczególności zaś organ jest obowiązany wyjaśnić treść tego pojęcia w konkretnym przypadku i udowodnić, że taki interes przemawia przeciwko rozstrzygnięciu zgodnie z wnioskiem strony"[63]. Prawodawca nie zakładając wyższości jednego interesu nad drugim wymaga, aby organy administracji publicznej, w toku postępowania administracyjnego, dokonywały wszechstronnej weryfikacji, czy zachodzi konieczność ochrony interesu społecznego (publicznego) względem interesu obywatela, co miałoby przemawiać na rzecz odmowy realizacji żądania strony. Jest to o tyle istotne, bowiem prawodawca nie przesądza z góry, aby kierować się tylko interesem indywidualnym albo tylko interesem publicznym. Nie cierpi na tym koncepcja dobra wspólnego, jednakże swoją ochroną prawodawca obejmuje całe społeczeństwo i interesy jego członków.

Z tego względu, biorąc pod uwagę to, że prawodawca w poszczególnych przepisach prawa administracyjnego może odrębnie definiować na potrzeby regulowanej materii interes publiczny, niektórzy przedstawiciele doktryny (J. Zimmermann dla przykładu[64]), nie zaliczają go do wartości uniwersalnych. Mimo to, doniosłość interesu publicznego jest istotna o tyle, że stanowi podstawę dla każdego przejawu działalności administracji publicznej. Zatem katalog wartości prawa administracyjnego zaproponowany przez J. Zimmermanna należy uzupełnić o wartość, jaką jest interes publiczny. Ten zaś powinien każdorazowo podlegać ocenie w zakresie, w jakim przesądza o efektywności działań administracji publicznej, podejmowanych na podstawie przepisów prawa administracyjnego[65]. Należy zatem uznać, że interes publiczny jest uniwersalną wartością prawa administracyjnego i należy do grupy wartości samoistnych.

Interes publiczny w odniesieniu do podziału prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe, znajduje swoje odzwierciedlenie

---

[62] P. Wilczyński, *Dobro wspólne - aksjologiczny standard wykonywania władzy publicznej,* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa-Łódź 2019, s. 130.

[63] Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., VII SA/Wa 777/19, CBOSA.

[64] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa…*, s. 94.

[65] Zob. także A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 176.

w każdej z tych części. Odniesienie do prawa ustrojowego i procesowego należy postrzegać wspólnie - podmiot administracji publicznej ma obowiązek każdorazowo uwzględniać ten interes dla prawidłowego wyważenia kolizji, o ile ta istnieje, między dobrem człowieka a dobrem wspólnoty. Dotyczy to zarówno stosowania prawa (postępowanie administracyjne) jak i jego stanowienia (np. uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Podmiot administracji publicznej powinien każdorazowo monitorować jak kształtuje się treść interesu publicznego, również poza szeroko rozumianym postępowaniem. Dla przykładu można powołać działalność samorządu powiatowego, który prowadzi studia i analizy w przedmiocie zagospodarowania przestrzennego. Są to działania, które nie stanowią żadnego elementu prowadzenia procedury planistycznej, jednakże dzięki nim można dokonać sprawdzenia obecnego stanu zagospodarowania w skali makro i według tych działań podjąć rozstrzygnięcie odpowiadające potrzebom lokalnej społeczności.

W ujęciu materialnym interes publiczny rozumiany jako wartość ma na celu możliwe pogodzenie potrzeb jednostki oraz wspólnoty. Wprowadzając do przepisów prawa obowiązek kierowania się interesem publicznym, prawodawca wyraźnie wskazuje, aby podmiot administracji publicznej starał się zrekonstruować jego treść i otaczając go szczególną „opieką", podjął rozstrzygnięcie.

2.2.2. Prawda

Wydawać się może (niejako) oczywiste, że prawda jest wartością. Wielość znaczeń prawdy, szczególnie w ujęciu filozoficznym podkreśla, jak istotną jest wartością z różnych punktów widzenia. Należy zgodzić się z J. Zimmermannem, że prawda w ujęciu systemu prawa, powinna być postrzegana jako stan obiektywny[66], a więc taki, który odpowiada rzeczywistości, a weryfikacja tego stanu, jest możliwa do udowodnienia na drodze empirycznej. Zatem, „udowodnienie zachodzi wówczas, gdy w świetle przeprowadzonych dowodów fakt przeciwny dowodzonemu jest niemożliwy lub wysoce nieprawdopodobny"[67].

Prawda jest szczególną wartością dla prawa administracyjnego, bowiem to z niej należy wyprowadzić następnie dobro wspólne. Odnosząc tą wartość do zasadniczego podziału prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne

[66] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa…*, s. 85.
[67] A. Skóra, *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017, s. 979.

oraz procesowe, prawda jest wyeksponowana jedynie w art. 7 k.p.a., a więc w prawie procesowym. Ta konstatacja nie oznacza bynajmniej, że brak regulacji normatywnej w kontekście prawdy, skutkuje stanowieniem prawa ustrojowego i materialnego w oderwaniu od niej. „Nie można tworzyć prawa ignorując prawdę. Teoria prawa, opisując system prawa, zakłada następujące jego cechy: niesprzeczność i zupełność. Zgodnie z pierwszym założeniem normy wchodzące w skład systemu nie powinny się wykluczać pod względem logicznym, aksjologicznym lub prakseologicznym. Według zaś zasady zupełności organ stosujący prawo nie może się wymówić brakiem normy prawnej, na podstawie której można by wydać rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie. Uzupełnieniem tych zasad jest przyjęcie założenia tzw. racjonalnego prawodawcy. Zgodnie z tym założeniem prawodawca, tworząc prawo, działa racjonalnie, a to znaczy, że działa na podstawie najpełniejszej w danym momencie wiedzy o regulowanej rzeczywistości, o mechanizmach społecznego działania prawa itp., przy czym w swojej działalności kieruje się spójnym systemem wartości i ocen. Tymi metodami próbuje się znaleźć odniesienie prawa do prawdy, zawsze przyznając tej drugiej pierwszeństwo”[68].

Należy wziąć pod uwagę to, że prawo administracyjne, które służy człowiekowi i jego dobru, musi być ustanowione w taki sposób, aby możliwe było jego urzeczywistnienie w zakresie w jakim jest ono osiągalne dostępnymi środkami prowadzącymi do obiektywnej rzeczywistości (prawdy). Nie można zatem stanowić prawa, które uprawniałoby do żądania od administracji publicznej zachowania niemożliwego. Tak samo dotyczy to obowiązków publicznoprawnych - nie można nakładać na podmioty prawa obowiązków, których realizacja jest niemożliwa (zob. np. art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.)[69].

Można zatem sformułować wniosek, że prawo administracyjne powinno być stanowione w taki sposób, aby jego regulacje odpowiadały rzeczywistości obiektywnej, której istnienie jest potwierdzone empirycznie. Regulacja sfery, która nie odpowiada rzeczywistości, będzie regulacją martwą, bowiem niemożliwą do urzeczywistnienia.

Omawiana wartość w ujęciu ustrojowym posiada nieco mniejsze znaczenie, jednakże nie można jego pominąć. Prawda w odniesieniu do prawa ustrojowego wymaga takiego sformułowania przepisów prawa, aby w odniesieniu do tej gałęzi powołać podmioty administracji publicznej, które będą po pierwsze, uprawnione,

[68] S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*…, s. 640-641.

[69] Wyrok NSA z 27.01.2022 r., III OSK 504/21, CBOSA - „Niewykonalność decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. zachodzi wówczas, gdy obowiązek nałożony decyzją jest obiektywnie i trwale niemożliwy do wypełnienia w świetle aktualnej wiedzy naukowej i technicznej”.

a po drugie zobligowane do poszukiwania prawdy. Poniżej[70] zostanie przedstawiony wyjątek od zasady poszukiwania prawdy przez podmiot administracji publicznej, jednakże w stosunkach administracyjnoprawnych ustalanie prawdy musi spoczywać na tym podmiocie, który odznacza się władztwem administracyjnym.

Należy zastanowić się także nad wspomnianą już zasadą prawdy obiektywnej z art. 7 k.p.a., a następnie rozwiniętą w art. 77 § 1 k.p.a., którą wyeksponowano w prawie procesowym. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli". Treść przedstawionego przepisu potwierdza wniosek o tym, że istnieje związek między praworządnością a prawdą. Prawodawca podkreśla, że obowiązkiem organu administracji publicznej jest ustalenie stanu faktycznego, a więc takiego, który jest prawdziwy, potwierdzony dowodami, sprawdzalny. Drugi z powołanych przepisów uzupełnia ten jakże zasadny nakaz: „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy". Szczególnie podkreślony obowiązek organów administracji publicznej w zakresie prowadzenia postępowania dowodowego służy zastosowaniu prawa administracyjnego w taki sposób, aby urzeczywistnił stan pożądany przez prawodawcę. „W ujęciu filozoficzno-logicznym, sednem materialnie pojętej prawdziwości jest zgodność rozstrzygnięcia w decyzji organu administracji publicznej z rzeczywiście zaistniałym stanem rzeczy, a więc z obiektywną, pozajęzykową rzeczywistością"[71].

Prawda obiektywna została uznana przez prawodawcę jako zasada ogólna postępowania administracyjnego. Uzasadnieniem dla takiego zabiegu jest pozycja nadrzędności organu administracji publicznej nad podmiotem prawa, co wynika z władztwa administracyjnego. Pozycja ta sprawia, że strona postępowania administracyjnego jest zdana na ostateczne oświadczenie woli organu administracji publicznej, przejawiające się w decyzji administracyjnej, czyli władczym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej. Uzależnienie strony od działania organu administracji publicznej przesuwa właśnie na ten organ obowiązek rzetelnego zbadania stanu faktycznego, który po dokonaniu subsumpcji stanowi podstawę do rozstrzygnięcia. Przeniesienie tego ciężaru jest wyrazem zaprzeczenia w prawie administracyjnym znanej paremii *ignoratia iuris nocet*. To organ administracji

[70] Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.2., s. 119.

[71] Ł. Łukowski, B. Żukowski, *Zasady tzw. „prawdy materialnej" i „prawdy formalnej". Analiza logiczno-filozoficzna i przeglądowa*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica" 2014, nr 73, s. 49.

publicznej ma obowiązek ustalić jaka jest prawda, a więc wszystko co zaszło w rozpoznawanej sprawie i stanowi podstawę faktyczną do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

W tym miejscu można by postawić pytanie o zastosowanie na gruncie prawa administracyjnego przepisu art. 6 k.c.: „Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne". Jest to interesujące przez wzgląd na obowiązującą koncepcję jedności systemu prawa. Zastosowanie tej cywilistycznej zasady nie może być jednak przenoszone na grunt prawa administracyjnego. Po pierwsze, wynika to z różnic pomiędzy podmiotami biorącymi udział w stosunku prawnym. Strony stosunku cywilnego cechuje równość, co stanowi zasadniczą cechę prawa cywilnego. Z drugiej strony, administracyjny stosunek prawny, szczególnie procesowy, jest dowodem tego, że pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym zachodzi relacja nierówności, przy czym ten pierwszy posiada pozycję nadrzędną. Ochrona podmiotu teoretycznie słabszego - administrowanego - wymaga, aby to organ administracji publicznej przejął obowiązek ustalenia okoliczności zgodnych z prawdą. Ta koncepcja przemawia z kolei przeciwko wprowadzeniu do systemu prawnego zasady prawdy formalnej, wynikającej z cywilistycznej zasady *onus probandi*. *Ratio legis* stanowiące podstawę postępowania administracyjnego jest negacją takiej koncepcji, która ma zastosowanie np. w ustawie o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027[72]. W art. 66 ust. 2 powołanej ustawy wprowadza się wspomnianą już zasadę prawdy formalnej, która zobowiązuje stronę postępowania do wykazania skutków prawnych z okoliczności, na które się powołuje („Strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu, o którym mowa w ust. 1, są obowiązane przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. Ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne."). Powołana regulacja pozbawia więc stronę postępowania gwarancji, że prawda zostanie obiektywnie ustalona przez organ administracji publicznej.

Taka regulacja, jak wskazano w poprzednim akapicie, stoi w opozycji do takich wartości jak dobro człowieka, czy też sprawiedliwość. Z tego względu, biorąc pod uwagę, że prawo administracyjne i administracja publiczna mają za zadanie służyć człowiekowi, koncepcja prawdy formalnej nie wykazuje związku ze służebną rolą tego prawa i administracji publicznej.

[72] Ustawa z 8.02.2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1741 z późn. zm.

2.2.3. Sprawiedliwość

Rozważania nad sprawiedliwością prawa administracyjnego mogą prowadzić do wniosku o braku potrzeby odniesienia tych rozważań do administracji publicznej, gdyż pojęcie „sprawiedliwość" kojarzy się przede wszystkim z wymiarem sprawiedliwości, sprawowanym na gruncie prawa administracyjnego przez sądy administracyjne. Nic bardziej mylnego. O ile rzeczywiście sądownictwo administracyjne sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę legalności działań administracji publicznej, o tyle administracja nie jest zwolniona z obowiązku sprawiedliwego stanowienia, a także stosowania prawa administracyjnego.

Na wstępie rozważań nad sprawiedliwością, należy wprowadzić wyraźne zastrzeżenie, że niniejszy punkt tego podrozdziału jak i sam rozdział II nie są wyczerpującym studium nad wartościami prawa. W niniejszej pracy celowo pomija się rozbudowane teorie dotyczące ujmowania sprawiedliwości, a także jej złożonych formuł. Przedstawienie pojęcia sprawiedliwości w niniejszym rozdziale ma na celu podkreślenie, że od prawa administracyjnego, a także administracji publicznej wymaga się przestrzegania zasady sprawiedliwości. Refleksja nad sprawiedliwością w kontekście prawa administracyjnego jest szczególnie uzasadniona, bowiem „regulacje prawa administracyjnego materialnego muszą być sprawiedliwe, w przeciwnym razie będą one wypaczać ideę prawa, wiodąc nieuchronnie do upadku jego wartości"[73]. Pogląd Z. Duniewskiej jest w pełni uzasadniony, jednakże można go odnieść do całości prawa administracyjnego, obejmującej także prawo ustrojowe i procesowe.

Na wstępie należy podjąć próbę ustalenia, choćby ogólnego znaczenia terminu „sprawiedliwość", co jednak nie będzie stanowiło pełnego ujęcia tej problematyki. Niezależnie od przyjętej definicji sprawiedliwości, bardziej lub mniej precyzyjnej, wszystkie definicje łączy jeden wspólny element - moralność, stanowiąca źródło oceny, wyznaczanej normami społecznymi[74]. Te normy stanowią

[73] Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego - wyznaczanie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego Tom VII. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 126.

[74] Zob. Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 2007, s. 169 - „Tak więc pojęta sprawiedliwość jest identyczna z doskonałością etyczną, jednakże doskonałością etyczną nie samą w sobie, w znaczeniu bezwzględnym, lecz w stosunkach z innymi ludźmi". Sprawiedliwość w ujęciu arystotelejskim stanowi konsekwencję moralności, która jest źródłem norm społecznych. C. Znamierowski także dostrzega powiązanie moralności ze sprawiedliwością. Swój wywód rozpoczyna od poczucia powinności, która skłania człowieka do działania w określony sposób w określonych okolicznościach, uznając takie działanie za właściwe. Racjonalny prawodawca, który także posiada skonstruowany system moralny, uznaje za konieczne, aby postępować w dany sposób przypisując tym samym normom postępowania doniosłość norm prawnych. Postępowanie w zgodzie z nimi

podstawę oceny, czy działanie jakiejś instytucji, czy toczący się proces sądowy lub pozasądowy, czy wydane rozstrzygnięcie, czy zapadły wyrok - są sprawiedliwe. Na tej podstawie można stwierdzić, że sprawiedliwość jest ściśle związana z moralnością, bowiem to od niej zależy czy ocena zapadłych orzeczeń będzie aprobująca czy dezaprobująca.

Arystoteles wyróżnił sprawiedliwość w ujęciu szerszym i węższym. W ujęciu szerszym, sprawiedliwe postępowanie człowieka to postępowanie w myśl obowiązujących norm społecznych, które mają podbudowanie aksjologiczne, w szczególności podbudowanie normami religijnymi czy też moralnymi. Z kolei w ujęciu węższym - sprawiedliwość odnoszona jest do czyjegoś postępowania względem innych ludzi[75]. Należy zatem przyjąć, że istnieje pewnego rodzaju uzależnienie poczucia sprawiedliwości od uczuć oraz dążeń, które generują normy i oceny stanowiące determinantę dla określenia ram sprawiedliwości[76].

Warto przypomnieć stanowisko F. Longchampsa, że prawo jest dwoistą strukturą - pomyślaną, tj. „złożoną z pomyślanych treści normatywnych, z postulatów" i rzeczywistą, tj. „obowiązującą i stosowwaną w pewnym społeczeństwie i w pewnym czasie, a więc społecznie obecną"[77], a do tego wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości. Wśród tych wartości należy wyróżnić sprawiedliwość. Przywołane stanowisko jest niezwykle istotne przy okazji pojmowania sprawiedliwości.

Zmiany społeczno-gospodarcze implikują konieczność dokonywania zmian w sferze prawnej. Każda zmiana we wskazanych sferach zachodzi z różną prędkością, co determinuje powstawanie różnic na wielu poziomach, np. społecznym oraz gospodarczym. Prawo powinno starać się zachować równość wszystkich obywateli w kontekście wspomnianych zmian, jednakże zaistniałe różnice społeczne, są często bardzo trudne do wyrównania. Prawo musi zatem być sprawiedliwie stanowione oraz stosowane, pomimo istniejących różnic utrwalających podziały społeczne. Z tego względu postrzeganie sprawiedliwości jako egalitaryzmu nie jest współcześnie możliwe, z wyjątkiem sytuacji, w których administracja publiczna będzie nakładać ciężary publicznoprawne. Do tego zagadnienia przyjdzie jeszcze powrócić. O egalitaryzmie można traktować jedynie w skali mikro, a więc gdy określona grupa, wyodrębniona ze społeczeństwa jako całości, posiada określone rodzajowo cechy (*genus*). Wówczas prawo traktuje równo członków

jest uznane za sprawiedliwe, bowiem prowadzi do zaspokojenia powinności, która jest społecznie akceptowana - zob. C. Znamierowski, *Oceny i normy*, Warszawa 1957, s. 333-334.

[75] Zob. Arystoteles, *Etyka*…, s. 170-173.

[76] C. Znamierowski, *Rozważania wstępne*…, s. 238.

[77] F. Longchamps, *Z problemów*…, s. 8.

tej wyodrębnionej zbiorowości. Egalitaryzm nie może być pojmowany w skali makro, bowiem, współczesne idee sprawiedliwości[78] skłaniają się ku koncepcji zapewniania przez państwo wszystkim obywatelom równych warunków do zaspokajania swoich potrzeb, przy jednoczesnym założeniu, że każdy człowiek rodzi się i dojrzewa w zróżnicowanych środowiskach, czasami skrajnie odmiennych od siebie, co powoduje nierówności[79]. Nie wdając się w dalsze, pogłębione rozważania teoretyczne nad sprawiedliwością, należy zwrócić uwagę na związek między sprawiedliwością a prawem administracyjnym oraz administracją publiczną.

Pomijając dalsze rozważania filozoficzne nad nieostrym pojęciem „sprawiedliwość", należy przejść do ogólnej kategorii - sprawiedliwości społecznej, zwanej niekiedy sprawiedliwością materialną, na którą składają się sprawiedliwość dystrybutywna oraz wyrównawcza. Przedstawiony podział sprawiedliwości jest jednym z najstarszych podziałów. „Wprawdzie brak jest powszechnie akceptowanej definicji pojęcia sprawiedliwości społecznej, jakim posłużył się polski ustawodawca konstytucyjny, ale też przyjęte w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie sprawiedliwości społecznej jako dystrybutywnej oraz wyrównawczej nie napotkało na wyraźniejszy sprzeciw doktryny i może być nadal utrzymane"[80]. Ustrojodawca uznał zasadę sprawiedliwości społecznej za niezwykle doniosłą, czyniąc z niej jedną z podstawowych zasad ustrojowych w Konstytucji RP (art. 2): „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Trybunał Konstytucyjny podjął próbę zdefiniowania sprawiedliwości społecznej. W jednym ze swoich orzeczeń uznał ją za „miarę, za pomocą której oceniamy rozdzielcze aspekty fundamentalnej struktury społeczeństwa (…). Wszelkie sporne wartości (…) mają być równo rozdzielone, chyba że nierówna dystrybucja jakiejkolwiek (czy też wszystkich) spośród tych wartości jest korzystna dla każdego (…). Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi"[81]. Według Z. Ziembińskiego, sprawiedliwość społeczna to pewne minimum poziomu egzystencji zagwarantowane każdemu członkowi społeczeństwa, nie uwzględniając przy tym nazbyt głębokich podziałów społecznych[82].

---

[78] Na przykład koncepcja umowy społecznej J. Rawlsa.
[79] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 26-29.
[80] Orzeczenie TK z 4.02.1997 r., P 4/96, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy" 97, nr 8.
[81] Wyrok TK z 22.12.1997 r., K 2/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1997, nr 5.
[82] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu*…, s. 133.

Sprawiedliwość rozdzielczą rozumie się jako dystrybucję określonych ciężarów i dóbr między podmiotami prawa[83]. Mając na względzie konieczność odrzucenia zasady egalitaryzmu jako jedynego kryterium sprawiedliwości („każdemu po równo"), sprawiedliwość rozdzielcza wprowadza rozróżnienie podmiotów według cech uznanych za istotne, którymi to podmioty prawa odznaczają się. Z tego względu należy traktować o równości, jednakże w zakresie określonego zbioru podmiotów cechujących się tym samym atrybutem. Sprawiedliwość dystrybutywna to „równość obejmująca stopniowanie w traktowaniu różnych osób, na przykład opodatkowanie wedle zdolności majątkowej, udzielanie zapomóg wedle stopnia potrzeby, nagradzanie i karanie wedle zasługi i winy"[84]. Należy zatem zwrócić uwagę na to, że do zagadnienia sprawiedliwości dystrybutywnej zalicza się podział zarówno dóbr (publicznych) oraz ciężarów (obowiązków publicznoprawnych).

Przekładając powyższe na grunt prawa administracyjnego podkreślenia wymaga to, że prawodawca lub podmiot administracji publicznej dokonują dystrybucji dóbr względem określonej grupy beneficjentów, z uwagi na cechę, od posiadania której uzależnia się przyznanie dobra. Jako przykład można podać przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci[85], w której prawodawca dokonuje dystrybucji środków materialnych wśród rodzin posiadających dziecko. Ten przykład wpisuje się w koncepcję sprawiedliwości dystrybutywnej, bowiem określone dobro (środki materialne) zostało rozdysponowane wśród osób odznaczających się określoną cechą, jaką jest, na gruncie wspomnianej ustawy, posiadanie dziecka.

Sprawiedliwość dystrybutywna dotyczy także ciężarów. Jako przykład można powołać obowiązek uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej z tytułu wycięcia drzew bez wymaganego zezwolenia, czy też obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z budową infrastruktury.

Obok sprawiedliwości dystrybutywnej, wyróżnia się także sprawiedliwość wyrównawczą, która sprowadza się do postulatu: jednakowo świadczyć dobro wszystkim ludziom, którzy wyrządzili pewne dobro[86], *ergo* za wyrządzone zło, odpłacać złem, niezależnie od tego, kto jego dokonał. O ile w przypadku sprawiedliwości dystrybutywnej, zasada egalitaryzmu doznawała ograniczenia, o tyle

[83] Zob. np. H. Hart, *Pojęcie…*, s. 222.
[84] G. Radbruch, *Zarys filozofii prawa*, Warszawa-Kraków 1938, s. 43.
[85] Ustawa z 11.04.2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1576 z późn. zm.
[86] Z. Ziembiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1973, s. 62.

w przypadku sprawiedliwości wyrównawczej świadczenie dobra, czy też odpłacanie za wyrządzone zło, musi dotyczyć wszystkich jednakowo. Wyrządzeniem „dobra" na gruncie prawa administracyjnego jest np. partycypacja w zakresie świadczeń pieniężnych mieszkańców w przedmiocie budowy infrastruktury w związku z następczym ustaleniem oraz obowiązkiem zapłaty opłaty adiacenckiej. W myśl art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami[87]: „Na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej". Na tej podstawie, w myśl ust. 5 powołanego przepisu, może dojść do umorzenia opłaty adiacenckiej („Do ulg w spłacie oraz umarzania należności z tytułu opłaty adiacenckiej stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych".). Powołana regulacja jest przykładem, w którym prawodawca nakazuje „odpłacenie się dobrem za wyświadczone dobro" - właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, który partycypował w kosztach budowy infrastruktury - może skorzystać ze zwolnienia z konieczności ponoszenia opłaty adiacenckiej będącej ciężarem publicznym.

Natomiast w związku z uczynieniem „zła", administracja publiczna dysponuje narzędziami przyznanymi przez prawo do wymierzenia dolegliwości („odpłacenia za zło złem"). Przykładem takiej sytuacji może być samowola budowlana, w związku z którą, organy nadzoru budowlanego mogą nałożyć obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego, który został wybudowany bez wymaganego pozwolenia na budowę. Jako „zło" należy uznać zachowanie inwestora, który wybudował obiekt budowlany w sposób niezgodny z prawem, tj. bez wymaganego prawem pozwolenia albo zgłoszenia. Jeżeli inwestor nie dopełni obowiązków nakładanych w drodze postanowienia z art. 48 ust. 2 i 3 ustawy - Prawo budowlane[88], wówczas doświadczy „zła" wyrządzonego przez administrację nadzoru budowlanego w postaci nakazu rozbiórki obiektu budowlanego.

Obok sprawiedliwości materialnej, należy podjąć rozważania nad sprawiedliwością formalną, gdyż jej przejawem są regulacje wszelkich ustaw procesowych (na gruncie prawa administracyjnego - Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Sprawiedliwość formalna nawiązuje do oceny w świetle procedury, w jakiej sprawiedliwość została wymierzona np. czy wyrok sądowy zapadł w postępowaniu uregulowanym przepisami

[87] Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm., dalej jako: „u.g.n.".
[88] Ustawa z 7.07.1994 r. - Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm., dalej jako: „p.b.".

prawa. Sprawiedliwość formalna przejawia się nie tylko w procesie sądowym, ale w każdym, w którym dochodzi do przesądzenia o prawach i obowiązkach podmiotu administrowanego.

Traktując o sprawiedliwości należy przede wszystkim postrzegać ją z punktu widzenia całości prawa administracyjnego[89] - tworzenie sprawiedliwej administracji, której działania mają uczynić zadość tej wartości, poprzez sformułowanie odpowiednich zadań i obowiązków, a także równe traktowanie obywateli, z zastrzeżeniem uwag dotyczących egalitaryzmu (sprawiedliwe prawo ustrojowe). Prawa i obowiązki jakie są ustanawiane na rzecz podmiotów prawa, muszą prowadzić do dobrostanu zarówno jednostki jak i całego społeczeństwa (sprawiedliwe prawo materialne). Wreszcie, przedmiotowe prawa i obowiązki muszą być odpowiednio przyznawane i nakładane na podmioty prawa z poszanowaniem ich pozycji, a więc pozycji podporządkowania względem administracji publicznej (sprawiedliwe prawo procesowe).

2.2.4. Zasady współżycia społecznego

Rozważania nad zasadami współżycia społecznego mogą wydawać się zbędne w odniesieniu do prawa administracyjnego. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż stanowią one domenę współżycia członków określonej społeczności, pomiędzy którymi istnieje równość w stosunkach prawnych. Wydawać się może także, że prawo administracyjne oraz administracja publiczna powinny komplementarnie wspierać więzi społeczne, a także determinować ich ewolucję. Wielokrotnie przytaczane dobro człowieka stanowi punkt wyjścia dla powstania trwałej konstrukcji społecznej. Stanowienie aktów normatywnych bezpośrednio oddziałuje na społeczeństwo, ponieważ wielokrotnie może prowadzić do powstania dysproporcji pomiędzy jego członkami, z uwagi na cechę relewantną. Zatem oddziaływanie prawodawcy na społeczeństwo powinno się odbywać z poszanowaniem zasad, które wykształciły się w danej społeczności np. społeczności gminnej, aby określone rozwiązania legislacyjne nie burzyły powstałych więzi.

Słowem wstępu do rozważań nad zasadami współżycia społecznego, należy wskazać na rodowód tej klauzuli generalnej. Wywodzi się ona z czasów prawodawstwa polskiego w okresie demokracji ludowej. Silny nacisk na kolegialne postrzeganie podmiotów prawa miał uzasadniać to, że dobro wspólne jest zawsze w uprzywilejowanej pozycji w odniesieniu do dobra jednostki. Zmiana ustrojowa

[89] Szerzej J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

w Rzeczypospolitej Polskiej, jaka nastąpiła po roku 1989 nie sprawia, że zasady współżycia społecznego zostały wyeliminowane z porządku prawnego. Na skutek stosowania wykładni dynamicznej, gdzie tekst prawny jest odnoszony każdorazowo do warunków aktualnych, zasady współżycia społecznego odnoszą się do sytuacji społeczeństwa, jednakże bez założenia o uprzywilejowaniu jego sytuacji przed jednostką. Dla prawidłowego zrekonstruowania treści zasad współżycia społecznego niezbędne jest odnoszenie się do ocen moralnych, pochodzących z pozaprawnego systemu normatywnego[90].

Z punktu widzenia prawa administracyjnego, zasady współżycia społecznego jawią się zatem jako nieznajdujące zastosowania. Jednolicie w tym zakresie wypowiada się orzecznictwo: „Kontrola sądu nie obejmuje natomiast zasadniczo oceny wypełniania przez organy administracji tzw. pozasystemowych kryteriów słusznościowych, w szczególności kierowania się zasadami współżycia społecznego, ani kryteriów celowościowych, takich jak realizacja określonej polityki stosowania prawa administracyjnego”[91]. Takie stanowisko jest uzasadnione przede wszystkim tym, że prawo administracyjne wyznacza normy prawne o charakterze imperatywnym dla zapewnienia skuteczności działań administracji publicznej, nie pozostawiając im możliwości dowolnego kształtowania stosunku administracyjnoprawnego.

Zasady współżycia społecznego stanowią ogół zachowań, które utrwaliły się w społeczeństwie i są aprobowane. Chociaż prawo wywołuje określone skutki w sferze społecznej, to jednak owe zasady współżycia odnoszą się do pozaprawnej sfery, w której żyją członkowie danej społeczności na zasadzie symbiozy. Powstaje zatem pytanie: czy na gruncie prawa administracyjnego można mówić o zastosowaniu zasad współżycia społecznego, mając szczególnie na uwadze, że są one domeną prawa cywilnego? Na to pytanie można odpowiedzieć pozytywnie jedynie w szczególnych przypadkach. Pierwszym z nich mogą być decyzje uznaniowe, gdy prawodawca pozostawia luz decyzyjny organowi administracji publicznej, wydając tym samym decyzje o charakterze uznaniowym. „Kontrola ogranicza się do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawnych dopuszczalne było wydanie decyzji uznaniowej i czy organ przy jej wydawaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego oraz czy uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy zindywidualizowanymi przesłankami”[92]. Tak jak zostało to wskazane w poprzed-

[90] Wyrok SN z 3.02.1998 r., I CKN 459/97, LEX nr 78424.
[91] Wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2020 r., IV SA/Po 691/16, zob. także np. wyrok NSA z 25. 09.2009 r., I OSK 1403/08, wyrok WSA w Gliwicach z 20.12.2019 r., II SA/Gl 1198/19, CBOSA.
[92] Wyrok WSA w Poznaniu z 14.02.2020 r., IV SA/Po 980/19, CBOSA.

nim rozdziale, uznanie administracyjne oznacza dopuszczalność rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, według woli organu administracji publicznej, przy jednoczesnej zgodności z prawem jednego, jak i drugiego rozstrzygnięcia. Uznanie administracyjne nie może natomiast cechować się dowolnością. Organ stosujący prawo, w warunkach uznania, powinien uzasadnić dlaczego jego rozstrzygnięcie przybrało określony kierunek. Wydaje się, że zastosowanie zasad współżycia społecznego mogłoby nastąpić w postępowaniu, w którym organ administracji publicznej wydaje decyzję uznaniową. Odwołanie się do tych zasad może doprowadzić do przekonania podmiotu prawa, ale również określonej społeczności (np. osób poszkodowanych w kataklizmie) o zasadności danego rozstrzygnięcia. Administracja publiczna powinna mieć na względzie dobro wspólne, a nie własny interes. W orzecznictwie można zauważyć poszczególne stanowiska sądów administracyjnych, które aprobują powyższy zamysł o zastosowaniu zasad współżycia społecznego. „Prawo administracyjne oraz prawo cywilne są odrębnymi gałęziami prawa, jednakże obie pozostają integralnymi elementami systemu prawa polskiego. Przyjmując koncepcję jedności systemu prawnego, nie da się stwierdzić, że prawo administracyjne pozostaje zamknięte na oddziaływanie prawa cywilnego i odwrotnie (por. J. Filipek, Strona w postępowaniu administracyjnym, »Państwo i Prawo« z. 11, 1979, s. 44). Nie da się więc nie zauważyć, że w sprawach z zakresu uznania administracyjnego uwzględnienie zasad współżycia społecznego musi mieć miejsce, gdyż to stanowi o elementarnym poczuciu sprawiedliwości społecznej w związku z zapadłą decyzją administracyjną. Decydując o zwolnieniu zobowiązanego do uiszczania opłat za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, organ administracji publicznej jest zobowiązany do uwzględnienia zasad współżycia społecznego”[93].

Drugą z sytuacji, w której można rozważać zastosowanie zasad współżycia społecznego, jest stanowienie prawa, szczególnie prawa miejscowego np. w procedurze ustanawiania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. „A zatem kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m. in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Wszystkie wymienione elementy powinny być rozpatrywane łącznie,

[93] Wyrok WSA w Poznaniu z 8.03.2023 r., II SA/Po 12/23, a także wyrok WSA w Poznaniu z 28.08.2024 r., II SA/Po 433/24, CBOSA.

a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana przez pryzmat ogólnych założeń planu”[94]. Stanowienie aktu prawa miejscowego, który ingeruje w sferę uprawnień podmiotów prawa, powinno mieć miejsce w jak najmniejszym stopniu, respektując ogół praw, szczególnie prawa własności objętego ochroną konstytucyjną. Ingerencja może stanowić także podstawę do tego, aby zmienić, utworzyć, a także znieść powstałe (pozaprawnie) relacje między osobami, których sytuacja prawna zostanie zmieniona przez działanie prawodawcy.

Tym samym w sferze prawa administracyjnego, które cechują regulacje imperatywne, wydawać się może, że zasady współżycia społecznego mogłyby znaleźć zastosowanie. Prawdziwa jest teza, że zakres zastosowania zasad współżycia społecznego na gruncie prawa administracyjnego będzie niewielki. Wynika to przede wszystkim z realizacji postulatu skuteczności działań administracji publicznej, która urzeczywistnia, ale także współstanowi prawo administracyjne.

2.2.5. Skuteczność oraz pewność prawa

Poza wskazanymi w poprzednich punktach tego podrozdziału wartościami uniwersalnymi prawa administracyjnego, zgodnie z zapowiedzią, należy uzupełnić ww. katalog wartości o dwie kolejne, które pozostają ze sobą w ścisłym związku. Tymi wartościami są skuteczność oraz pewność prawa. Rozpoznając w pierwszej kolejności aspekty skuteczności jako wartości uniwersalnej, należy odnieść się do podstawowych rozważań z zakresu aksjologii. Wskazany dział filozofii traktuje o wartościach dwojakiego rodzaju: autotelicznych oraz instrumentalnych. Pierwsze ze wskazanych wartości to te, które stanowią wartość samą w sobie. Z pewnością jest nią wielokrotnie podkreślane dobro człowieka, które ma być finalnym efektem oddziaływania prawa administracyjnego i administracji publicznej na społeczeństwo. Wartości instrumentalne z kolei są „narzędziem” do osiągnięcia wartości autotelicznych. Bez nich, wartości-cele będą jedynie podniosłymi postulatami zapisanymi w przepisach prawa.

Warto zwrócić uwagę na pogląd przedstawiany przez M. Maciejewskiego, który określa skuteczność prawa jako metawartość urzeczywistniającą wartości autoteliczne. „Ponadto cenność i doniosłość skuteczności prawa administracyjnego oraz podmiotów administracji wynika stąd, że może ona tworzyć czy też wpływać na tworzenie innych wartości, które nie są realizowanymi bezpośrednio

[94] Wyrok WSA w Poznaniu z 6.02.2020 r., IV SA/Po 862/19, zob. także wyrok WSA w Łodzi z 17.08.2011 r., II SA/Łd 698/11, CBOSA.

wartościami autotelicznymi, ale pojawiają się w związku ze skuteczną realizacją zadań służących realizacji danej wartości autotelicznej"[95]. E. Schmidt-Aβmann uznał, że skuteczność prawa administracyjnego to nie jest abstrakcyjny postulat tylko konstytucyjny nakaz. Efektywność wymaga przejścia z wzorca normatywnego w realizację prawa[96].

Nieskuteczność prawa administracyjnego i działań administracji publicznej prowadzi do stanu, w którym cel przyjęty przez prawodawcę nie może być zrealizowany, co wskazuje na słabość instytucji państwa. W konsekwencji nie można uczynić zadość pozostałym wartościom, wynikającym z przekonań społecznych. Z drugiej strony, przez nieskuteczność można rozumieć także podejmowanie działań nadmiernych, a jednocześnie nieprzyczyniających się do osiągnięcia zamierzonych efektów. Warto podjąć także próbę zdefiniowania skuteczności. Zdaniem Z. Kmieciaka, skuteczność prawa jest „wyznaczeniem minimalnego poziomu zgodności skutków działania prawa z wytyczonym celem, przekroczenie którego pozwala przypisać prawu cechę skuteczności"[97]. Skuteczność prawa, która wyznacza ramy tego, czy wprowadzona regulacja spełnia zamierzony przez prawodawcę cel, stanowi tak jak wskazano powyżej, podstawę do tworzenia innych wartości, a w związku z tym również instytucji prawnych. Jako przykład można powołać instytucję kontroli, którą definiuje się jako „ustalenie czy przewidziany stan został urzeczywistniony. Aby można było to uczynić, trzeba zbadać stan istniejący oraz znać stan postulowany"[98]. Kontrola, bez względu na podmiot, który ją sprawuje (np. Najwyższa Izba Kontroli, sądy administracyjne), dokonuje oceny czy określone działanie albo zaniechanie jest zgodne z prawem i wpisuje się w jego skuteczność, a więc czy to działanie albo zaniechanie jest pożądane. Do zagadnienia kontroli przyjdzie jeszcze powrócić w rozdziale IV, jednakże już teraz warto mieć na względzie to, że urzeczywistnianie wartości uniwersalnych prawa administracyjnego dokonuje się za pośrednictwem poszczególnych instytucji prawnych.

Pomimo braku eksponowania skuteczności w normach prawa administracyjnego, na co wskazuje M. Maciejewski, należy zgodzić się, że skuteczność jest nieodłączną częścią tego prawa, jak i działań administracji publicznej. M. Maciejewski powołuje przykład zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządu

---

[95] M. Maciejewski, *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego i administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017, s. 162.
[96] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 71.
[97] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 2.
[98] J. Lang, *Kontrola administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 315.

gminnego, co jest w pełni uzasadnione. Zastanawiające byłoby, gdyby ustanowiono obowiązki np. samorządu gminnego, a nie przesądzono o konieczności zapewnienia skuteczności jego działań. Przyjmując szerszą perspektywę, a więc z punktu widzenia prawa publicznego, dla ukazania doniosłości skuteczności prawa warto przywołać działalność administracji skarbowej. Nieskuteczność jej działań prowadziłaby do nieefektywności w poborze podatków i innych należności publicznoprawnych nie mających charakteru podatkowego. Taki stan oznaczałby zawodność instytucji państwa. Tym samym, skuteczność jest wpisana w regulacje prawa administracyjnego i stanowi jego nieodłączny element.

Analizując skuteczność prawa administracyjnego w kontekście prawa ustrojowego, jako zasadne jawi się powołanie administracji o możliwie wyspecjalizowanym charakterze. Przypisanie właściwych kompetencji (np. z zakresu nadzoru budowlanego), a także wyposażenie w odpowiednie środki (majątkowe i niemajątkowe), pozwala na podejmowanie skutecznych działań urzeczywistniających cel administracji. Procesowy aspekt skuteczności odnosi się z kolei do wspomnianych środków o charakterze władczym.

Skuteczność jest zatem uniwersalną wartością prawa administracyjnego, gdyż ze względu na jej szczególne znaczenie umożliwia realizację wartości autotelicznych. Nie można wyobrazić sobie sprawnie działających instytucji państwa, jeżeli ich działania nie będą skuteczne. Wówczas autorytet państwa ulega degradacji.

Skuteczność prawa może być rozumiana bardzo szeroko, w zależności od tego, jaki cel ma wywołać określona regulacja. J. Wróblewski traktuje skuteczność prawa w trojaki sposób. Po pierwsze, jako relację skutków funkcjonowania reguł prawnych do celów, jakie przyjął prawodawca. Po drugie, skuteczność dotyczy stosowania decyzji zarówno względem prawodawcy jak i decydenta. Po trzecie, skuteczność prawa można traktować jako skuteczność sposobu wykonania decyzji stosowania prawa. Wówczas determinantą oceny skuteczności jest realizacja celów prawodawcy, decydenta oraz wykonującego decyzję[99].

Niezależnie od celów, które przyjmuje prawodawca, skuteczność prawa powinna przede wszystkim sprowadzać się do tego, aby prawodawca nie tworzył przepisów, które nakazują oraz zakazują określonego postępowania jednocześnie. Racjonalny prawodawca nie formułuje norm ze sobą sprzecznych, gdyż jego racjonalność w ujęciu prakseologicznym, uniemożliwia sformułowanie dwóch

[99] J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 243.

norm prawnych o różnych wartościach logicznych, które jednocześnie byłyby prawdziwe (zasada sprzeczności)[100].

Ponadto skuteczność objawia się także w niemożności żądania przez prawo, aby adresat normy wykonał czynność zagrożoną karą, a także niemożliwą. Niezbędne jest, aby odróżnić czynności trudne od faktycznie niemożliwych do spełnienia. J. Zimmermann zasadnie wskazuje na zastosowanie powyższego postulatu przez wzgląd na regulację art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a. Powołany przepis stanowi, że organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą. Prawo administracyjne nie może zatem nakładać obowiązków, które pozostawałyby ze sobą w sprzeczności. Sytuacja, w której prawo żąda wykonania określonej czynności niemożliwej do spełnienia, podważa przymiot skuteczności prawa i racjonalności prawodawcy. Czynności uznane za niemożliwe nie zostaną wykonane, a prawo, które przewiduje sankcję z tytułu niewykonania określonej czynności, przeczy racjonalności, pozostając tym samym nieskutecznym.

Ten sam problem pojawia się w sytuacji, gdy wykonanie decyzji administracyjnej sprowadza się do popełnienia czynu zagrożonego karą. J. Zimmermann eksponuje problem, polegający na domniemaniu ważności decyzji administracyjnej, która posiadając przymiot prawomocności zobowiązuje adresata do niezwłocznego jej wykonania i zobowiązuje jednocześnie tegoż adresata do wykonania czynności noszącej znamiona czynu zabronionego[101]. Regulacje prawne, które są wewnętrznie sprzeczne i prowadzą do absurdalnych rozwiązań, podlegają ocenie z punktu widzenia skuteczności prawa.

Omawiany aspekt skuteczności prawa w odniesieniu do prawa administracyjnego ma szczególny wydźwięk z uwagi na relację nadrzędności podmiotu administrującego nad podmiotem administrowanym. Obowiązkowa egzekucja praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym może stanowić konsekwencję o ujemnych skutkach dla podmiotu zobowiązanego do realizacji czynu zagrożonego karą albo niemożliwego.

Jak już wskazano na początku tego punktu niniejszego podrozdziału, pewność prawa jest istotnie powiązana ze skutecznością. Skuteczne zastosowanie przepisów prawa materialnego i procesowego, w którym dochodzi np. do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej sprawia, że te rozstrzygnięcia są respektowane i korzystają z ochrony prawnej. Pewność prawa prowadzi zatem do osiągnięcia takiego stanu rzeczy, w którym podmioty prawa nie są zaskakiwane,

[100] W. Patryas, *Elementy logiki i legislacji*, Poznań 1997, s. 38.
[101] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa…*, s. 79.

zarówno przez prawodawcę jak i organy administracji publicznej, swoimi działaniami. Żaden podmiot nie może kwestionować rozstrzygnięć, które korzystają z przymiotu trwałości i, co do zasady, niewzruszalności. Aby prawo mogło być skuteczne (stabilne), nie można dopuścić, aby każdy przejaw działania podmiotu stosującego prawo był kwestionowany. Oczywiście nie oznacza to, aby prawomocne decyzje administracyjne i wyroki sądów administracyjnych pozostawały niewzruszalne. Nadzwyczajne środki zaskarżenia służą możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego tych rozstrzygnięć, które są obarczone niedostrzeżonymi, aczkolwiek kwalifikowanymi wadami prawnymi. Prawodawca podkreśla nadzwyczajność środków zaskarżenia poprzez wysoki stopień ich sformalizowania dla prawidłowego zastosowania.

Pewność prawa także odznacza się dalszymi przymiotami, takimi jak chociażby przewidywalność, o której mowa w art. 8 § 2 k.p.a.: „Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym". Cytowany przepis jest rozumiany w orzecznictwie w następujący sposób: „Przez utrwaloną praktykę należy przy tym rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych"[102]. Przyjmując szerszą perspektywę, a więc wykraczającą poza proces stosowania prawa, prawo administracyjne powinno być tak skonstruowane, aby zarówno administracja publiczna nie była zaskakiwana regulacjami, które istotnie mogą wpływać na dezorganizację tak jej, jak i działań jakie podejmuje, ale również, aby podmioty znajdujące się na zewnątrz administracji czuły się bezpiecznie w kontekście stanowienia prawa.

Przewidywalność stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego może wykazywać powiązania z innymi wartościami, takimi jak np. sprawiedliwość, równość czy też wspomniana już pewność wobec prawa. Prawa oraz obowiązki publicznoprawne, konkretyzowane w postępowaniu przed organami administracji publicznej, powinny być przewidywalne czyli takie, które nie zaskakują adresatów tych działań. Wówczas istotnie można traktować o sprawiedliwym traktowaniu wszystkich podmiotów, a więc uznania ich za równe, gdy znajdują się w jednakowych okolicznościach, uzasadniających stosowanie analogicznych rozwiązań. „Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych

[102] Wyrok WSA w Poznaniu z 3.10.2019 r., II SA/Po 195/19, CBOSA.

w zaufaniu do państwa gwarantują ochronę wolności człowieka”[103]. Z kolei TK postrzega przewidywalność prawa w następujący sposób: „treść omawianej zasady [pewności prawa - przyp. M.M.] sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny”[104].

Poza przewidywalnością prawa jako wartości pochodnej od pewności, należy także wskazać zasadę o niedziałaniu prawa wstecz. Jest ono przymiotem gwarantującym pewność prawa, będącym m.in. składnikiem zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Oznacza, że prawodawca nie może nakazywać, ani zakazywać określonego postępowania podjętego w przeszłości, bowiem byłby to nakaz albo zakaz niemożliwy do spełnienia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ta zasada zakazuje stanowienia norm prawnych, znajdujących zastosowanie do stosunków prawnych i sytuacji prawnych, które istniały przed wejściem w życie tych norm[105]. Prawodawca dopuszcza jednak wprowadzenie do systemu prawnego norm, nakazujących albo zakazujących określonego postępowania na przyszłość, które stanowią konsekwencję zdarzeń przeszłych, jednakże nie da się i w tym przypadku uniknąć elementu zaskoczenia adresatów takich norm prawnych[106]. Konstytucja RP przewiduje odstępstwo od zasady „*lex retro non agit*, jeżeli ingerencja w stosunki i sytuacje prawne z przeszłości jest potrzebna dla zapewnienia realizacji innej, szczególnie cennej zasady, wartości konstytucyjnej, a zarazem wartości tej nie można urzeczywistnić w inny sposób”[107].

Zatem nieretroaktywność, jako jedna z podstawowych zasad systemu prawnego, powinna podlegać wykładni prokonstytucyjnej. Również NSA przyjął taki punkt widzenia, wywodząc wyjątek od zasady nieretroaktywności z unormowań ustawowych: „Art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu «mocy wstecznej», ale

[103] Wyrok WSA w Opolu z 27.02.2020 r., II SA/Op 465/19, CBOSA.
[104] Wyrok TK z 21.12.1999 r., K 22/99, zob. także wyroki TK z dnia: 24.05.1994 r., K 1/94, 27.02.2002 r., K 47/01, 26.02.2003 r., K 1/01, 11.03.2003 r., SK 8/02, 7.01.2004 r., K 14/03.
[105] Wyrok TK z 2.04.2007 r., SK 19/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A”, 2007, nr 4.
[106] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 58-59.
[107] M. Mazuryk, M. Karczocha, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014, s. 22-23. Zob. także S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2006, s. 130.

tylko «jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie». Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków"[108].

Obowiązkowa promulgacja aktu normatywnego szczególnie znajduje swoje zastosowanie w zakresie prawa administracyjnego, bowiem stanowi ostatni element czynności konwencjonalnej, jaką jest proces stanowienia prawa. Bez tego elementu procesu legislacyjnego nie można mówić o wejściu w życie określonego aktu normatywnego, który następnie stanowi podstawę do stosowania prawa. Doniosłe znaczenie posiada art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi: „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie". W związku z tym, prawodawca uregulował w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[109] zasady ogłaszania wskazanych aktów prawnych w poszczególnych publikatorach. Oprócz aktów normatywnych, ustawa określa obowiązek ogłaszania także m. in. orzeczeń TK, dotyczących aktów normatywnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej[110], a także wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego, które są publikowane we właściwym dzienniku urzędowym województwa[111].

2.3. Podsumowanie

Prawo administracyjne, jak każda gałąź prawa, wyraża wartości. Prawo nie może być stanowione i stosowane w oderwaniu od wartości. Uzasadnienie aksjologiczne legitymizuje regulacje prawa, których *ratio legis* jest wywodzone z wartości wyznawanych przez społeczeństwo, jako suwerena udzielającego prawodawcy mandat do stanowienia prawa.

Mając na względzie różnorodność źródeł wartości, prawodawca winien postępować w sposób, w jaki zapewnia realizację tych spośród nich, które są wspólne dla wszystkich systemów moralnych. Należy zauważyć, że wartości, które stają się podstawą formułowania norm prawnych, mogą stawać się w następstwie źródłem innych wartości. Innymi słowy, prawo powstałe w oparciu o wartości uniwersalne

[108] Wyrok NSA z 19.11.2010 r., II FSK 1272/09, CBOSA.
[109] Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.
[110] Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, dalej jako: „Dz. U.".
[111] Dziennik Urzędowy Województwa, dalej jako: „Dz. Urz. Woj.".

może tworzyć wartości wtórne, ustanowione przez władzę ukierunkowaną np. politycznie.

Szczególna doniosłość wartości uniwersalnych prawa administracyjnego uwidacznia się w stosunkach prawnych pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym. Przez wzgląd na nadrzędność pierwszego podmiotu, który jest wyposażony we władztwo kształtujące sytuację prawną drugiego z podmiotów uwikłanych w ten stosunek, postuluje się, aby to wartości wywodzone z moralności społeczeństwa stanowiły podstawę stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego. Tak sformułowany postulat uzasadnia konieczność objęcia ochroną podmiot podporządkowany władzy administracyjnej.

W niniejszym rozdziale przedstawiono szereg wartości uniwersalnych, wspólnych dla całości prawa administracyjnego. Za najważniejsze należało uznać humanizm, dobro człowieka oraz dobro wspólne, z uwagi na służebną rolę prawa administracyjnego oraz administracji publicznej. Potwierdza to zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). „Jednakże istotą demokratycznego państwa prawnego wydaje się być między innymi to, że państwo takie powinno być «moralne» i ferować normy prawa tylko moralne w uniwersalnym, «ludzkim» rozumieniu tego słowa. Powinno się ono kierować moralnością wynikającą z dobra człowieka, z praw człowieka i oznaczającą wartości nadrzędne, które służą człowiekowi i idei takiego właśnie państwa”[112].

Humanizm wiąże się z koniecznością stanowienia prawa w tych sferach, które przyczyniają się do tworzenia dobra człowieka i dobra wspólnego. Nie powinno się czynić przedmiotem materii normatywnej tych obszarów, które nie przyczyniają się do tworzenia dobrostanu społeczeństwa, z uwagi na służebną rolę administracji publicznej oraz prawa administracyjnego. Prawodawca, ani podmiot administracji publicznej nie mogą „zaburzać ładu społecznego” poprzez stanowienie oraz stosowanie prawa administracyjnego, ponieważ tak zakłócony porządek, w którym społeczeństwo funkcjonuje, nie będzie przyczyniać się do urzeczywistniania dobrostanu jednostki i społeczeństwa.

Poza dobrem człowieka i dobrem wspólnym przedstawiono także inne wartości. Prawda, jako jedna z nich, wymaga od prawodawcy, aby stanowił prawo odpowiadające rzeczywistości obiektywnej. Nie może ono regulować materii w oderwaniu od porządku obiektywnego, ani stawiać podmiotom prawa wymogów niemożliwych do spełnienia.

[112] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa…*, s. 81.

Sprawiedliwość jest jedną z fundamentalnych wartości prawa administracyjnego, którego rodowód należy upatrywać w moralności. Ponieważ sprawiedliwość jest powszechnie aprobowaną wartością, rolą prawodawcy jest wprowadzanie jej w życie poprzez tworzenie sprawiedliwej administracji, tj. takiej, która realizuje określone działania służące dobrostanowi społeczeństwa oraz jednostki. Ponadto prawa i obowiązki, które formułuje prawodawca w celu realizacji tych zadań, mają być sprawiedliwie rozdysponowywane pomiędzy podmioty prawa, co potwierdza formuła sprawiedliwości dystrybutywnej. Sprawiedliwe, a zatem godne aprobaty ze względu na normy moralne, działanie administracji publicznej działającej w granicach i na podstawie prawa będzie zagwarantowane wówczas, gdy każdy adresat tej działalności będzie miał zagwarantowaną możliwość ochrony swojego interesu w sposób równy, niearbitralny.

Zasady współżycia społecznego, które na pierwszy rzut oka nie wykazują powiązania z prawem administracyjnym, powinny jednak być uwzględnione w procesie stanowienia oraz stosowania prawa. W punkcie 2.2.4. wskazano obszary, w których mogłyby znaleźć zastosowanie (wydanie decyzji uznaniowej, stanowienie planu miejscowego), jednakże bezsporne jest to, że administracja publiczna służąc społeczeństwu nie może pomijać reguł i zasad, które konsolidują współżycie społeczne. Dodatkowym argumentem przemawiającym na rzecz zakwalifikowania zasad współżycia społecznego jako wartości uniwersalnej prawa administracyjnego jest koncepcja jedności systemu prawnego oraz, co ponownie wymaga podkreślenia, służebna rola administracji publicznej.

Skuteczność oraz pewność prawa, a także wszystkie ich składniki, czynią prawo administracyjne gwarantem stabilności sytuacji społecznej. Pomijając to, która z wartości ma charakter autoteliczny, a która ma charakter instrumentalny, nie da się zaprzeczyć wnioskowi, że te dwie wartości stanowią jedne z najważniejszych wartości prawa administracyjnego.

Pojawia się pytanie, czy są jeszcze jakieś inne wartości prawa administracyjnego, które można byłoby uznać za uniwersalne? Wydawać by się mogło, że z istniejących zasad ogólnych np. postępowania administracyjnego, dałoby zrekonstruować inne wartości uniwersalne. Z art. 8 § 2 k.p.a. dałoby się wyprowadzić nową wartość - jednolitego działania administracji. Jest to z całą pewnością godne rozważenia, jednakże wydaje się, że inna wartość, jaką jest interes publiczny, stoi na przeszkodzie uznania jednolitego działania administracji za wartość uniwersalną. Godzi się zauważyć, że jednolite działanie administracji nie może nakładać ograniczeń na administrację publiczną, kiedy interes publiczny wymaga urzeczywistnienia innych potrzeb społecznych. Trudno byłoby sobie wyobrazić

urzeczywistnianie jednolitego działania administracji jako wartości uniwersalnej, kiedy podmioty administracji publicznej w różnych regionach Polski mają za cel inne priorytety. Wystarczy zestawić np. potrzeby gminy wysoko uprzemysłowionej z potrzebami gminy turystycznej. Inne są priorytety każdej z tych gmin, dlatego założenie o wprowadzeniu jednolitego działania administracji może prowadzić do niepożądanego ograniczenia sprawności tych podmiotów.

Rozważania przedstawione w niniejszym rozdziale pozwalają odpowiedzieć na pytanie pomocnicze postawione u progu tych refleksji. Prawo administracyjne jest zdeterminowane aksjologicznie, gdyż jego istotę cechuje służebna rola wobec społeczeństwa, szczególnie z uwagi na konieczność zapewnienia jemu dobrostanu.

Rozdział III

ZASADY OGÓLNE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Uwagi wprowadzające

Trzeci rozdział niniejszej pracy należy rozpocząć od wyraźnego podkreślenia, że pomiędzy zasadami prawa, będącymi istotą poniższych rozważań a wartościami, o których była mowa w poprzednim rozdziale, występuje bardzo silna relacja. Ten związek stanowi podstawę do uzasadnionego przypisywania zasadom prawa szczególnej pozycji w systemie prawnym. Budowa systemu prawa nie może mieć miejsca bez ustanowienia zasad, które będą przenikać całą tą materię, niezależnie od poziomu jej stosowania. Zasady ogólne muszą bowiem ustanawiać wzorzec każdorazowego postępowania podmiotu stanowiącego lub stosującego prawo administracyjne.

Przedstawiając istotę zasad prawa należy sięgnąć do znaczenia słownikowego, jednakże już teraz warto zwrócić szczególną uwagę na dwa znaczenia tego terminu. Zatem zgodnie ze słownikowym znaczeniem „zasada" oznacza „(1) to na czym się coś zasadza, opiera; podstawa, podwalina, oparcie, fundament; (2) reguła, norma postępowania, prawo podstawowe"[1]. Ze wskazanej definicji słownikowej wyłania się dwoistość zasad, w tym także zasad prawa - pewna podstawa oraz norma postępowania. S. Wronkowska, M. Zieliński oraz Z. Ziembiński podobnie przedstawili zasady prawa. Z jednej strony są to dyrektywy (zasady prawa pojmowane dyrektywalnie), nakazujące postępować w określony sposób, a z drugiej strony zasady prawa oznaczają typ ukształtowania instytucji prawnej

[1] E. Sobol, *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003, s. 1236.

danego rodzaju (zasady prawa pojmowane opisowo)[2]. Niezależnie od tego, w jaki sposób postrzega się zasady prawa, należy uznać je za fundament regulacji prawnej, w której je ulokowano.

Można by postawić pytanie, w jaki sposób wartości wynikają z zasad prawa i czy te wartości zostają ujęte w rozumieniu tych zasad jako dyrektywy, czy jako zasady w znaczeniu opisowym, albo jako jedne i drugie? Zanim jednak odpowiedź na tak postawione pytanie zostanie udzielona, należy wprowadzić bardzo istotne zastrzeżenie, względem tezy przedstawionej przez S. Wronkowską, M. Zielińskiego oraz Z. Ziembińskiego. Zarówno zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym, jak i opisowym, należy traktować jako normy prawne wyartykułowane w tekście prawnym, gdyż tylko takim zasadom prawa przysługuje status norm-zasad obowiązujących[3]. Należy także uwzględniać zasady wyinferowane z tekstu prawnego, a więc takie, które chociaż nie są w nim zawarte bezpośrednio, to wynikają z niego. Ilekroć mowa o zasadach prawa nie można rozumieć przez to postulatów funkcjonujących samodzielnie, tylko w doktrynie, orzecznictwie czy też w innej przestrzeni pozanormatywnej.

K. Ziemski wyraził podobny do ww. pogląd, iż zasady prawa mają charakter dyrektywalny, gdyż stanowią normy prawne. Jednakże wśród tych norm należy wyróżniać zasady posiadające elementy normy postępowania jak i zasady, które stanowią emanację założenia, postulatu czy też innego celu. Dodatkowo K. Ziemski zaznaczył, że przyjmując konkretne założenie o koncepcji źródeł prawa, przedmiotowe zasady należy traktować jako obowiązujące, również te, które nie wynikają z tekstu prawnego. Jest to spowodowane tym, że zasady stanowią wyraz preferencji oraz aksjologii racjonalnego prawodawcy[4]. Z. Ziembiński twierdził, że źródło tychże zasad jest ulokowane w działalności legislacyjnej prawodawcy, nauce prawa, a także w czynniku politycznym[5]. Te źródła i ich oddziaływanie na system prawa uwidaczniają się w procesie wykładni prawa, szczególnie wykładni celowościowej, kiedy rekonstruowaniu podlega zamiar prawodawcy i jego usposobienie do normowanej rzeczywistości[6].

---

[2] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 25.

[3] Zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 1965, s. 141-146.

[4] K. Ziemski, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 82.

[5] Z. Ziembiński, *O normowaniu procesu prawodawstwa*, „Państwo i Prawo" 1975, nr 10, s. 24. Z. Ziembiński uznaje pozanormatywne źródła prawa jako kulturę prawną - Z. Ziembiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 70.

[6] Podobnie A. Jaroszyński, który podstawą zasad prawa są normy prawne bezpośrednio wyrażone w obowiązujących przepisach, wnioski wynikające z norm prawnych oraz postulaty - zob. A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 85.

Odpowiadając na pytanie, w jaki sposób wartości łączą się z zasadami prawa i czy te wartości zostają ujęte w rozumieniu tych zasad jako dyrektywy czy jako zasady w znaczeniu opisowym, albo jako jedne i drugie, należy zastanowić się nad istotą zasad prawa. Według R. Alexy'ego zasady stanowią „normy nakazujące zrealizowanie pewnego stanu rzeczy w stopniu maksymalnym ze względu na istniejące możliwości faktyczne i prawne"[7]. Nie sposób nie zauważyć, że pojmowanie istoty zasad prawa przez R. Alexy'ego łączy się ściśle z ideą wartości-celów, o których była mowa w rozdziale II[8]. Realizacja „pewnego stanu rzeczy" wiąże się ze stanami społecznie aprobowanymi, co więcej pożądanymi. W związku z tym zasady stanowią odzwierciedlenie wartości wyznawanych przez społeczeństwo. Rzeczone zasady oddziałują następnie na prawodawcę czyniącego zadość oczekiwaniom suwerena. Z. Ziembiński wyrażał podobny pogląd: „Zasady prawa (…) opierają się głównie na uzasadnieniu aksjologicznym, wiązanym z wysoką oceną tych dóbr, które dana zasada nakazuje chronić, ewentualnie w sposób preferencyjny w porównaniu do innych dóbr"[9]. Wysoka ocena określonych wartości stanowi podstawę do zagwarantowania ich prawnej ochrony.

M. Kordela ujmuje zasady prawa jako „normy prawne, które nakazują (zakazują) realizowanie określonej wartości"[10]. Te same wartości, które mają być zrealizowane przez zasady (według M. Kordeli), a które są społecznie akceptowane (według Z. Ziembińskiego) mają charakter podstawowy. Ich pochodzenie jest niezależne od człowieka i w perspektywie czasu podlegają relatywizacji[11]. Szczególna pozycja zasad prawa w systemie prawnym wynika z ich roli w zakresie budowy tego systemu, a nie z woli prawodawcy *per se*[12]. Stąd należy zgodzić się z poglądem Z. Ziembińskiego oraz K. Ziemskiego co do pozanormatywnych źródeł zasad prawa. Doniosłość tych zasad objawia się w tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa, kiedy decyzja w zakresie zastosowania normy prawnej jest uzależniona od zaakceptowania rozwiązania, wpisującego się w normę-zasadę w stopniu większym niż w przypadku innej normy-zasady albo normy, która nie jest zasadą (ważenie zasad prawnych).

---

[7] R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, tłum. J Rivers, Oxford 2002, s. 47.
[8] Zob. rozdział II, podrozdział 2.1., s. 101-103.
[9] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993, s. 85.
[10] M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014, s. 102. O silnym związku z uzasadnieniem aksjologicznym zasad prawa wskazuje także M. Stahl - zob. M. Stahl, *Zasady w prawie administracyjnym - zagadnienia ogólne* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 27, M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.
[11] J. Woleński, J. Hartman, *Wiedza o etyce*, Warszawa 2008, s. 23.
[12] M. Kordela, *Zasady prawa…*, s. 210.

Przyjmując, że zasady prawa wyrażają wartości należy powrócić do ich dwoistości. Jak już wskazano, zasady prawa stanowią z jednej strony podstawę do formułowania instytucji prawnych, a z drugiej strony są dyrektywami. Jednocześnie jedne i drugie zostały wyartykułowane w tekście prawnym za pośrednictwem norm prawnych. Ich rodowód wynika przede wszystkim ze społecznie akceptowanych wartości, a także z osiągnięć kultury prawnej. Niewątpliwie zasadny jest punkt widzenia przedstawicieli nauki prawa, których poglądy przytoczono do tej pory, jak i założenie o dwoistości natury zasad prawa. Należy jednak podkreślić to, co wyróżnia obie te kategorie ontologiczne. Tym wyróżnikiem jest idea optymalizacji. Zasada prawa w znaczeniu dyrektywalnym jest normą prawną, która nakazuje albo zakazuje określonego postępowania w celu osiągnięcia wartości społecznie akceptowanej. Zasada prawa w znaczeniu opisowym stanowi wyraz kreacji instytucji prawnej, ale także określonego prawem stanu rzeczy danego rodzaju. Prawodawca uznaje określony stan jako wartość zasługującą na szczególną ochronę. Przykładem takiej wartości może być zasada budzenia zaufania obywateli do organów państwa z art. 8 § 1 k.p.a.[13]. Zgodnie z powołanym przepisem: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania". Abstrahując od zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, budzenie zaufania jest zatem wartością. Należy postawić pytanie, kiedy strona postępowania uzna, że działanie organu administracji publicznej jest godne potraktowania jako budzące zaufanie? Zakładając, że organ administracji publicznej zrealizuje w toku postępowania wszystkie swoje obowiązki, mające na celu ochronę interesów podmiotu administrowanego (strony postępowania), jednakże przyjmie w swoim rozstrzygnięciu tezy wpisujące się w jedną linię orzeczniczą, które stoją w opozycji do tez wynikających z linii orzeczniczej aprobowanej przez stronę postępowania, należy postawić pytanie, czy organ działa w sposób budzący zaufanie? Odpowiedź na to pytanie ukazuje trudność w ujęciu istoty zasady prawa w znaczeniu opisowym. Z tego właśnie względu R. Alexy wyróżnia ideę optymalizacyjną, w świetle której zasada prawa wyznacza cel aprobowany, do którego podmioty prawa powinny ustawicznie dążyć, zapewniając relatywne maksimum[14]. R. Alexy nazywa ten cel powinnością, M. Kordela - wartością[15].

[13] Chociaż wskazany przepis także jest dyrektywą to jednak formułuje instytucję prawną ucieleśniającą wartość w postaci zaufania obywatela do państwa.
[14] R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris" 2000, nr 3, s. 300.
[15] M. Kordela, *Zasady prawa…*, s. 102.

W przedstawione założenie wpisuje się pogląd M. Siewierskiego, J. Tylmana oraz M. Olszewskiego. Chociaż wskazani autorzy odnoszą zasady prawne do istoty procesu sądowego, to jednak ich konkluzje wykazują tożsamość z prezentowanymi założeniami teoretycznymi. Powołani autorzy przyjmują, że zasady prawa w procesie sądowym stanowią idee prawne, fundament kształtujący całokształt instytucji procesu. Z drugiej strony są jednocześnie normami prawnymi[16]. A. Marek także dostrzega dwoistości tych zasad. „Podstawową zasadą procesową jest (…) taka norma postępowania, która nie tylko stanowi regułę w danym procesie, ale która wyraża podstawowe jego założenia i przez fakt swego obowiązywania jest cechą charakteryzującą model tego procesu"[17]. Dopełnieniem powyższych poglądów oraz systematycznym posługiwaniem się tym dychotomicznym podziałem jest stanowisko M. Cieślaka, który nazywa zasady prawa w znaczeniu opisowym zasadami abstrakcyjnymi, a zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym - zasadami konkretnymi[18]. Pierwsze z nich odpowiadają ukształtowaniu instytucji prawnej wypełniając ją jednocześnie przyjętym założeniem aksjologicznym stanowiąc tym samym wzorzec, ideał. Drugie stanowią reguły, które mają urzeczywistniać pożądany stan rzeczy konkretnymi rozwiązaniami[19]. Koncepcja M. Cieślaka ukazuje, mimo iż traktuje on w swojej pracy o zasadach procesowych, że zasady prawa w znaczeniu opisowym stanowią ideę (normatywną, bowiem są wyrażone w drodze norm prawnych) dotyczącą określonego stanu pożądanego lub organizacji instytucji prawnej. Wszystkie podmioty stosujące prawo powinny natomiast systematycznie dążyć do tego, aby wartości będące ich podstawą znalazły swoje urzeczywistnienie. Zasada prawa w znaczeniu dyrektywalnym stanowi częstokroć „narzędzie" do osiągnięcia tych idei, albo wprost prowadzi do ich urzeczywistnienia, gdy powiązana z nią wartość nie ma doniosłości wartości uniwersalnej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na jeszcze jeden pogląd M. Kordeli, który koresponduje z dotychczasowymi rozważaniami. Powołana autorka konsekwentnie stoi na stanowisku, że zasada prawa jest normą postępowania, a więc dyrektywą. O ile jest to w pełni uzasadnione w przypadku zasad prawa w znaczeniu dyrektywalnym, o tyle odniesienie tego stanowiska do zasad prawa w znaczeniu opisowym wymaga próby wyjaśnienia ich roli w tekście prawnym przy założeniu

[16] M. Siewierski, J. Tylman, M. Olszewski, *Postępowanie karne w zarysie*, Warszawa 1971, s. 31.
[17] A. Marek, *Pojęcie zasady procesu karnego*, „Państwo i Prawo" 1970, nr 3-4, s. 547, zob. także A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 32 i powołane tam stanowiska.
[18] Podobnie K. Ziemski, *Zasady ogólne…*, s. 58-60.
[19] M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 204-205 oraz 208.

koncepcji normatywności tekstu prawnego[20]. Zasady prawa w znaczeniu opisowym, które są postrzegane jako odrębna względem zasad prawa w znaczeniu dyrektywalnym kategoria ontologiczna, nie przybierają postaci normy postępowania, a jedynie „normatywnej postaci wartości". Te zasady stanowią „swoistą postać zbioru elementów należących do odmiennej kategorii ontologicznej, do kategorii wartości. Wartości wprowadzane do systemu prawa wyraźną albo dorozumianą decyzją prawodawcy, przybierają kształt normatywny zasad, przy czym zasady nie »oczekują« na wartości w postaci gotowej struktury, ale pojawiają się wtórnie, jako konieczna reakcja porządku normatywnego na swoistą nowość, nowość kategorialną, wymagającą swego »zinternalizowania«"[21]. Przyjmując taki punkt widzenia za prawdziwy, zasada prawa będąca normatywną postacią wartości ujętą w normę prawną, wyrażoną w danej jednostce redakcyjnej aktu normatywnego, nie komunikuje nakazanego albo zakazanego postępowania[22]. Jednakże przyjmując założenia koncepcji normatywności tekstu prawnego, należy podkreślić, że tak ujmowane zasady prawa dla skuteczności ich stosowania wymagają wprowadzenia do systemu prawnego dyrektyw postępowania, które będą ustawicznie urzeczywistniać te zasady[23]. Przykładem przedstawionej konwencji może być relacja pomiędzy przepisem art. 15 a przepisami art. 17 i art. 127 § 1 k.p.a. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W tej zasadzie nie ma elementów normy postępowania. Dla jej urzeczywistnienia prawodawca wprowadza instytucję prawną o doniosłości ustrojowej - tworzy organy wyższego stopnia (art. 17 k.p.a.), a także o doniosłości procesowej - tworzy środki procesowe umożliwiające zastosowanie instytucji dwuinstancyjności (art. 127 § 1 k.p.a.).

Idea optymalizacyjna odróżnia więc zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym od zasad w znaczeniu opisowym. Nie zawsze da się bezpośrednio zrealizować wartości. Te spośród nich, które stanowią idee mogą, ze względu na swoją specyfikę, być zrealizowane w stopniu większym lub mniejszym. Zasady prawa w znaczeniu opisowym wyznaczają skomplikowany i złożony typ ukształ-

[20] Przyjmuje się, że zarówno prawo jak i jego wykładnię cechuje normatywność. Zatem tekst prawny, jak i wszelkie czynności interpretacyjne dokonane na tym tekście należy traktować jako nakaz (zakaz) określonego zachowania w procesie stosowania prawa. Zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 224-225.

[21] M. Kordela, *Zasada prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, nr 1, s. 41-42.

[22] Zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 61.

[23] Por. T. Nowak, *Zasada bezpośredniości w polskim procesie karnym*, „Prace Wydziału Prawa UAM" 1971, nr 51, s. 46-51. Powołany autor wywodzi istnienie zasady prawa z sumy obowiązujących dyrektyw.

towania danego systemu, tworząc wieloaspektową charakterystykę składającą się na daną gałąź prawa[24].

Pojawia się jednak pytanie dotyczące obowiązywania zasad prawa, również takich które nie zostały wprost wyrażone w tekście prawnym, a ich status ontologiczny wyznaczają inne normy prawne, poparte niejednokrotnie wartościami, a także dyrektywy wykładni prawa. Zasady prawa, które zostały ujęte w tekście prawnym jako normy prawne (nieistotne w tym momencie, czy są to zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym czy opisowym) podlegają wszelkim zabiegom interpretacyjnym właściwym dla metod wykładni prawa, a także wszelkich wnioskowań prawniczych, szczególnie *analogii iuris*[25]. *Analogia iuris* zakłada konieczność przypisania mocy obowiązującej normie, która co prawda nie została wyartykułowana w tekście prawnym, jednakże cechując się uzasadnieniem aksjologicznym analogicznym dla innych norm (*genus*) tak samo ocenianych w tekście prawnym, należy ją uznać za obowiązującą[26].

Powyższe rozważania w zakresie obowiązywania zasad prawa można ująć jako regułę przedstawioną przez M. Kordelę. Według powołanej autorki dana norma będzie uznana za zasadę prawa, jeżeli spełni łącznie następujące warunki: po pierwsze, jest ona powszechnie akceptowana przez doktrynę oraz orzecznictwo. Po drugie, nie ma stanowiska przeciwnego („a co najmniej nie ma takich poglądów przeciwnych, których moc argumentacyjna byłaby porównywana z mocą poglądów aprobujących"). Po trzecie, norma ta została albo wyraźnie wyartykułowana w tekście prawnym albo, mimo braku jej wyraźnego wskazania w tym tekście, posiada moc obowiązującą na podstawie reguł inferencyjnych[27].

---

[24] Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa…*, s. 43.

[25] J. Wróblewski traktuje zasady prawa także jako logiczne konsekwencje norm prawa powszechnie obowiązującego - zob. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa"*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1965, nr 42, s. 18. O związku zasad wyinferowanych z normami prawnymi traktuje J. Starościak - J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego,* [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa 1977, s. 157.

[26] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 173.

[27] M. Kordela, *Zasady prawa…*, s. 222-223. „Reguły walidacyjne stosuje się w konkretnych rozumowaniach prawnych w celu pomocy przy rozwiązywaniu problemów dotyczących obowiązywania norm prawnych. Są to specyficzne dyrektywy inferencyjne precyzujące zasady włączania norm do systemu prawa. W zależności od tego jakie przyjmuje się w danym systemie reguły inferencyjne, otrzymać można na podstawie tych samych przepisów systemy bogatsze albo uboższe. Do reguł walidacyjnych należą: reguły dotyczące zasad ustalenia obowiązywania norm prawnych wyrażanych w przepisach prawnych; reguły dotyczące zasad uznawania za obowiązujące w systemie prawa stanowionego norm zwyczajowych i precedensowych; inne specyficzne reguły np. dotyczące zasad uznawania za obowiązujące norm recypowanych z poprzedniego systemu prawa". - J. Szydlik-Brudny, *Reguły walidacyjne i reguły egzegezy stosowane w rozwiązywaniu problemów dogmatyki prawnej z punktu widzenia metodologii*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea" 2015, nr 5, s. 197.

Z uwagi na ścisły związek pomiędzy rozważaniami przedstawionymi w rozdziale II oraz niniejszym, za aktualne należy uznać pytanie pomocnicze zadane we wstępie do niniejszej pracy. Postawione pytanie („czy część ogólna prawa administracyjnego posiada swoje umocowanie w wartościach, jakie mogłyby następnie stanowić podstawę do sformułowania zasad ogólnych tej gałęzi prawa?"), nadal będzie wyznaczać kierunek refleksji naukowej, jednakże, co zrozumiałe z uwagi na przedmiot rozważań w tym rozdziale, w kręgu zainteresowania będą zasady ogólne prawa administracyjnego, wskazane w drugiej części zacytowanego pytania.

3.2. Zasady ogólne wspólne dla prawa administracyjnego

Rozważania teoretyczne nad istotą zasad prawa, przedstawione w poprzednim podrozdziale, prowadzą do skoncentrowanej refleksji nad tymi zasadami, które są wspólne dla zasadniczych dziedzin prawa administracyjnego, tj. prawa ustrojowego, prawa materialnego oraz prawa procesowego. Przystąpienie do ich identyfikacji oraz omówienia musi być poprzedzone rozważaniami nad ich rolą, już nie w systemie prawa jako całości[28], ale w jego specyficznej gałęzi. Ponadto należy zastanowić się nad warunkami, jakie musi spełnić dane wyrażenie, aby zostało uznane za zasadę prawa. Nie każda bowiem norma prawna posiada doniosłość zasady prawa. Musi więc istnieć jakiś katalog warunków, których spełnienie przesądzi o przyznaniu tym normom rangi zasady prawa.

Zasady ogólne prawa administracyjnego wiążą się jednocześnie z zasadami ustroju administracji publicznej, zasadami stosowania prawa oraz zasadami ogólnymi właściwymi dla prawa materialnego. Zdaniem W. Dawidowicza zasady ogólne muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w zakresie ustroju administracji, ponieważ „powinny mieć zastosowanie w całej administracji państwowej bez względu na to, jakimi przepisami proceduralnymi kieruje się organ przy załatwianiu określonej kategorii spraw"[29].

Niewątpliwie należy zwrócić uwagę na pogląd S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego oraz Z. Ziembińskiego, zgodnie z którym dla uwzględnienia „zasad dobrego administrowania"[30] w zakresie prawodawstwa administracyjnego należy

[28] Zdaniem J. Łętowskiego rodowód zasad prawa administracyjnego wynika z całości zasad systemu prawa - zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 231-232.

[29] W. Dawidowicz, *Nauka prawa…*, s. 238.

[30] „Zasad dobrego administrowania" nie należy odnosić do zasady dobrej administracji stanowiącej jedną z zasad ogólnych prawa administracyjnego.

postawić następujące trzy wymagania[31]: po pierwsze, jest to ustanowienie administracji w sposób zapewniający realizację określonych dyrektyw prakseologicznych; po drugie, należy ustanowić normy prawne nakazujące przestrzegania tych dyrektyw; po trzecie, wyrażanie tych dyrektyw prakseologicznych w postaci obowiązujących norm prawnych. „W tym ostatnim z wymienionych przypadków możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której »zasady dobrego administrowania« stać się mogą jednocześnie »zasadami prawa administracyjnego«"[32]. Warto zwrócić także uwagę na pogląd M. Princa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego. „Po pierwsze, można je utożsamiać [zasady ogólne prawa administracyjnego - przyp. M.M.] z regułami lub dyrektywami o naturze ogólnej, mającymi fundamentalne znaczenie dla całego prawa administracyjnego. Po drugie, jako wyjęte przed nawias klauzule generalne, odnoszące się do całej gałęzi prawa administracyjnego. Po trzecie, jako zasady nadrzędne, wyodrębnione z wielu norm prawa administracyjnego. Po czwarte, jako uogólnienia norm prawnych"[33].

W. Dawidowicz oraz J. Starościak postawili interesującą tezę, że poprzez analizę zasad ogólnych postępowania administracyjnego można zrekonstruować zasady ogólne prawa administracyjnego. „Nie stoi to na przeszkodzie podejmowaniu prób ustalenia zasad w jakichś węższych przedziałach; mam tu zwłaszcza na myśli poszukiwanie norm o znaczeniu zasad w przepisach proceduralnych w obrębie prawa ustrojowego. W odniesieniu do prawa administracyjnego nasuwa się myśl, by norm o znaczeniu zasad poszukiwać przede wszystkim w poszczególnych działach tego prawa, tam bowiem osiągnięcie pozytywnych wyników wydaje się najbardziej prawdopodobne"[34]. J. Starościak zauważył, że: „Zasady te [ogólne - przyp. M.M.] jednak dzięki ogólnemu, pryncypialnemu ujęciu wypowiadają myśli, które są słuszne w zakresie o wiele szerszym, niż prawnie ustalony zasięg działania ustawy"[35]. Oczywistym jest, że należy w tym przypadku przyjąć szerszą perspektywę, obejmującą jednocześnie prawo ustrojowe oraz prawo materialne. Przedstawiony pogląd należy uznać za zasadny oraz uczynić z niego wyznacznik badań nad konkretnymi zasadami ogólnymi prawa administracyjnego[36]. Niektóre z zasad ogólnych postępowania administracyjnego będą stanowiły

[31] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa…*, s. 197.
[32] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa…*, s. 197.
[33] M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016, s. 133-134.
[34] W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 158-159.
[35] J. Starościak, *Źródła prawa administracyjnego*…, s. 154.
[36] A. Wiktorowska, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego raz jeszcze*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Książka pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 351.

samodzielne zasady ogólne. Inne zaś będą stanowiły części szerszych kategorii lub ich konsekwencje.

W toku rozważań tego podrozdziału wskazano, że dla uznania danej normy prawnej za zasadę prawa, muszą one spełnić pewne warunki. Ze względu na skorelowanie tych zasad z wartościami, o których była mowa w rozdziale II niniejszej pracy prowadzącymi do czynienia zadość wartościom powszechnie aprobowanym, zasadnym jest sformułowanie „testu aksjologicznego" kwalifikującego normy jako zasady. Taki test zaproponował K. Ziemski. Zdaniem powołanego autora: „Zasady ogólne mają bowiem pełnić następujące zadania:

1. wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym,
2. pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych,
3. ujednolicenie praktyki stosowania prawa,
4. zapewnienie elastyczności działań podejmowanych przez administrację na podstawie przepisów,
5. zakreślenie kierunków działań podejmowanych w ramach uznania administracyjnego,
6. wypełnienie luk w prawie administracyjnym"[37].

Propozycja K. Ziemskiego zasługuje na aprobatę - co więcej powinna stanowić wyznacznik dla dalszych rozważań w celu zakwalifikowania określonej normy prawnej albo zasugerowanego wyrażenia do zasad prawa administracyjnego. Uzasadnieniem przyjęcia testu zaproponowanego przez K. Ziemskiego jest to, że wartość uniwersalna ujęta w tekście prawnym w postaci normy prawnej będzie miała status zasady prawnej, zobowiązującej każdy podmiot stanowiący lub stosujący prawo administracyjne do podtrzymywania i ustawicznego urzeczywistniania wartości uniwersalnych, o których była mowa w rozdziale II. Widać zatem, że wartość uniwersalna jest istotą istnienia normy prawnej, uznanej następnie za zasadę prawną. Jeżeli dana norma, która niesie ze sobą wartość zostanie uznana za zasadę prawa administracyjnego, to każde działanie legislacyjne (nieistotne na jakim poziomie prawodawstwa) powinno być skoncentrowane na jej urzeczywistnianiu. Jako dyrektywa interpretacyjna będzie wywierać istotny wpływ na podmiot stosujący prawo w trakcie przeprowadzanej przez niego wykładni. Zasada jako dyrektywa ma za zadanie doprowadzenie do takiego wyniku stosowania prawa, aby nie doszło do zaprzeczenia wartości „zawartej" w zasadzie. Z uwagi na fakt, że każdy podmiot stosujący prawo jest zobowiązany do postępowania w tenże sposób, dochodzi do ujednolicenia praktyki stosowania prawa.

[37] K. Ziemski, *Zasady ogólne…*, s. 42.

Nawiązując tylko do koncepcji moralności prawa L. Fullera, który postulował jasność oraz elastyczność prawa, zasady wyrażające wartości będą stanowiły wyznacznik działania dla administracji publicznej, której istotą działalności jest dobro wspólne. Zasady prawa administracyjnego będą więc wymagały od administracji podejmowania takich działań, jakie urzeczywistnią stan pożądany.

Tak jak wskazano w rozdziale II, kiedy była mowa o zasadach współżycia społecznego jako wartości uniwersalnej prawa administracyjnego, stosowanie zasad tegoż prawa powinno stanowić determinantę dla działania administracji publicznej nawet w sytuacji, w której prawodawca pozostawia jej uznaniowość. Można nawet rzec, że to zasady prawa wyznaczają granice uznaniowości.

Wreszcie zasady prawa administracyjnego mają na celu eliminację luk w tym prawie. Pozorność niedostatków, czy też błędów legislacyjnych[38] jest wypierana przez zasady prawa administracyjnego, które czynią to prawo kompletnym oraz funkcjonalnym.

Propozycja K. Ziemskiego - jego testu - pozwala na sprawdzenie, czy norma, która ma być uznana za zasadę prawa administracyjnego spełnia postulaty elastyczności, jasności przepisów, czy możliwie w największym stopniu eliminuje luki w prawie, a końcowo, czy urzeczywistnia wartości powszechnie aprobowane przez społeczeństwo.

„Test Ziemskiego" jest szczególnie istotny dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zasada prawa administracyjnego jest skorelowana z wartością. Poza tym testem, K. Ziemski stawia także warunki formalne oraz materialne dla uznania danego wyrażenia za zasadę prawa administracyjnego. Przypisywanie tym zasadom rangi nadrzędnej, często określanej mianem „ogólnych" jest niezbędne dla zawarcia takich zasad w ustawie o szczególnym znaczeniu dla danej gałęzi czy też dziedziny prawa[39]. Istotą spełnienia warunków formalnych według K. Ziemskiego, jest umieszczenie zasad ogólnych w akcie normatywnym, gdyż to stanowi źródło prawa.

Warunkami materialnymi, według K. Ziemskiego, dla uznania zasad za zasady ogólne prawa administracyjnego jest konieczność udzielenia pozytywnej odpowiedzi na następujące pytania: czy zasada spełnia preferencje aksjologiczne?; czy zasada stanowi podwaliny instytucji prawnej?; czy zasada jest racją dla szeregu innych norm? Pozytywna odpowiedź na te pytania przesądza o uznaniu danego

[38] M. Mączyński, *Prawne konsekwencje stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2022, nr 3, s. 50.
[39] Przykładowo zasady ogólne uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego.

wyrażenia za zasadę ogólną[40]. Należy w tym miejscu dopowiedzieć, że „test Ziemskiego" dotyczy zasad w znaczeniu dyrektywalnym oraz w znaczeniu opisowym.

Efekty badań naukowych prowadzonych na przestrzeni dziesięcioleci wymagają wyselekcjonowania, zidentyfikowania, nazwania oraz umieszczenia zasad ogólnych prawa administracyjnego w brzmieniu zaproponowanym w projekcie ustawy - Prawo administracyjne ogólne - stanowiącym załącznik do niniejszej pracy[41]. Omawiając każdą z zasad ogólnych prawa administracyjnego należy zestawić ją z wartościami omówionymi w rozdziale II.

3.2.1. Zasada praworządności

Nie może być zaskoczeniem fakt, że zasadę praworządności należy traktować w kategorii zasady ogólnej prawa administracyjnego. Jednakże zanim ta zasada zostanie omówiona w kontekście prawa ustrojowego, materialnego i procesowego, należy wskazać jej rodowód - zasadę demokratycznego państwa prawa[42]. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na pogląd M. Zmierczak, która odnosi istotę „zasady państwa prawa w ujęciu XIX i XX-wiecznym do jakże aktualnej legalności działania organów władzy i administracji. Z tą zasadą poza legalnością (właściwie praworządnością) wiąże się także przestrzeganie określonych zasad tworzenia prawa, jego pewnością, równością obywateli wobec prawa, obliczalnością i przewidywalnością działań organów państwa, zachowanie proporcji między celami, które te organy chcą osiągnąć a stosowanymi środkami. Obecnie ujmuje się tę zasadę jako relację między obywatelem a państwem, które gwarantuje podstawowe prawa - prawa człowieka, obywatela, równość wobec prawa, gwarancje szerokiej ochrony prawnej sprawowanej przez niezawisłe sądy i system odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa"[43].

M. Stahl podkreśla, że zasada legalności[44] jest cechą charakterystyczną dla państwa prawnego. Podobnie jest z zasadą podziału władz. Obie te zasady determinują zakres i sposób działania władzy publicznej, w tym także administracji

[40] K. Ziemski, *Zasady ogólne…*, s. 76.
[41] K. Ziemski, *Weryfikacja zasad prawa administracyjnego* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka,* orzecznictwo, Warszawa 2018, s 109.
[42] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 56.
[43] M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] S. Wronkowska (red.), *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, Warszawa 1995, s. 13.
[44] Zasada legalności jest „składową" zasady praworządności, gdyż stanowi jej węższy zakres - zgodność z konkretną regulacją prawną. Zasada praworządności z kolei odnosi się do całokształtu systemu prawnego.

publicznej. „Z zasady legalności działania organów państwa wywodzi się obowiązująca te organy zasada nakazu czynienia tylko tego, na co pozwala im prawo (zwłaszcza organy samorządu terytorialnego wykazują niekiedy w praktyce tendencję do domagania się prawa do czynienia - tak jak jednostka - wszystkiego, czego prawo im wyraźnie nie zabrania; takie działania w oczywisty sposób prowadzą do naruszenia zasady »państwa prawnego«). Innymi słowy, każde działanie organu państwa musi opierać się na wyraźnej ustawowej, legitymowanej tym samym demokratycznie podstawie kompetencyjnej, a niezawisły sąd podlegający konstytucji i ustawom, staje się gwarantem tego, by działania administracji wobec obywatela miały takie ustawowe umocowanie”[45].

Warto zastanowić się nad stanowiskiem M. Stahl. Wymaga najpierw podkreślenia, że istotą zasady demokratycznego państwa prawa są rządy prawa, którym każdy podmiot musi się podporządkować[46]. Dotyczy to również organów władzy publicznej, w tym także administracji publicznej, co wynika z art. 7 Konstytucji RP - „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że każde działanie musi znajdować konstytucyjną lub uregulowaną w oparciu o nią ustawową podstawę prawną, szczególnie gdy dotyczy przesądzania o publicznoprawnych prawach i obowiązkach[47]. Wskazany akt normatywny jest podstawowym aktem przesądzającym o prawach i obowiązkach, które podlegają konkretyzacji w toku postępowania administracyjnego. Warto zwrócić uwagę na treść art. 8 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Drugi przepis wskazuje źródła prawa powszechnie obowiązującego. Należy odnotować wskazaną hierarchię wprowadzoną przez ustrojodawcę. Zaraz po Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje się ustawy. Przedstawiona zależność dowodzi temu, że podstawą działania podmiotu administracji publicznej jest ustawa, nie zaś Konstytucja Rzeczypospolitej

[45] M. Stahl, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] M. Stahl (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 119-120.
[46] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 58.
[47] Zob. orzeczenie TK z: 28.05.1986 r., U 1/86, 5.11.1986 r., U 5/86, 7.06.1994 r., K 17/93, 22.11.1995 r., K 19/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”, zob. także wyrok NSA z dnia: 4.01.1991 r., SA/Wr 1055/90, 27.02.1991 r., SA/Ka 51/91, CBOSA.

Polskiej[48]. Dotyczy to nie tylko prawa procesowego[49]. E. Olejniczak-Szałowska rozciąga tę zależność na całe spektrum prawa administracyjnego, co wywodzi z art. 7 Konstytucji RP. „Z treści tego przepisu [art. 7 Konstytucji RP - przyp. M.M.] wynika więc, że organy administracji publicznej - należące do systemu władzy wykonawczej - zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa w znaczeniu ustawy. Oznacza to, że każde działanie organu administracji publicznej (organu *sensu largo*, a więc w znaczeniu funkcjonalnym) powinno mieć oparcie (podstawę) w normie prawnej rangi ustawowej"[50]. Należy dopowiedzieć, że działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza także utrzymywanie określonego działania w granicach prawa tak długo, jak wykazuje się zgodność tegoż działania z podstawą prawną.

E. Olejniczak-Szałowska zasadnie rozciąga tę zasadę na proces stanowienia oraz stosowania prawa[51]. W tym stanowisku należy upatrywać podstawę do zakwalifikowania zasady praworządności do katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego. Również E. Schmidt-Aβmann uważa, że zasada praworządności występuje „we wszystkich zjawiskach" prawa administracyjnego, co uzasadnia uniwersalność omawianej zasady[52].

Zasada praworządności wymaga spojrzenia na nią z punktu widzenia dwóch płaszczyzn. Pierwsza z nich - formalna - obejmuje obowiązek stanowienia aktów normatywnych hierarchicznie uszeregowanych, przy czym tylko mocą tych aktów mogą być ustanawiane normy prawne. Formalny aspekt praworządności wymaga także istnienia podstawy prawnej każdego aktu normatywnego (dla każdego aktu innego niż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga się zagwarantowania zgodności z nią; dla rozporządzeń i aktów prawa miejscowego wymaga się ponadto zgodności z ustawą zawierającą podstawę do ich ustanowienia). Konsekwencją doniosłości aktu prawa powszechnie obowiązującego jest

[48] Zob. orzeczenie TK z 19.10.1993 r., K 14/92, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1993, nr 2.

[49] Wyrok WSA w Warszawie z 22.08.2019 r., VI SA/Wa 438/16, CBOSA - „Brak jest dostatecznych podstaw do przyjęcia, że organy administracji są uprawnione do oceny zgodności stosowanego przepisu prawa z przepisami regulującymi zasady i tryb stanowienia prawa oraz do odmowy zastosowania przepisu uznanego za niezgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu, także wtedy, gdy chodzi o przepis podustawowy. Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, bowiem w przeciwieństwie do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości".

[50] E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 124-125.

[51] Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.3., s. 120.

[52] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 61.

obowiązkowa promulgacja. Tylko wówczas podmioty administracji publicznej mogą działać na podstawie wyraźnie określonej kompetencji. Spory powstałe na gruncie stanowienia oraz stosowania przepisów prawa administracyjnego, które spowodowały naruszenie prawa względem obywateli, powinny być rozstrzygane przez niezawisłe sądy. I wreszcie, ostatnim elementem formalnego aspektu praworządności jest obowiązek zagwarantowania przez prawodawcę środków kontroli z aktami hierarchicznie wyższymi[53]. Na marginesie należy dodać, że akt normatywny o najwyższej randze w systemie prawnym powinien być stanowiony zgodnie z określonym porządkiem wynikającym z kultury prawnej. H. Kelsen w założeniach swojej teorii normatywizmu nazywa tą transcendentalno-logiczną spójność „normą podstawową" (*Grundnorm*)[54].

Drugą płaszczyzną analizy zasady praworządności jest jej aspekt materialny. Prawo stanowione, które zgodnie z ujęciem formalnym stało się elementem obrotu prawnego, powinno spełniać wymóg aprobaty społecznej z punktu widzenia aksjologii. Treść prawa powinna zatem odpowiadać wartościom, które znajdują uzasadnienie w poglądach oraz przekonaniach społeczeństwa[55].

Nie sposób nie zauważyć, że omawiana zasada koresponduje z omówionymi w rozdziale II wartościami, takimi jak dobro człowieka, prawda, sprawiedliwość społeczna, skuteczność oraz pewność prawa. Warto także podkreślić zgodność omawianej zasady z wartością, jaką jest humanizm, omówioną w rozdziale II, a także skorelowaną z ujęciem materialnym omówionym powyżej.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na pogląd J. Olszanowskiego dotyczący istoty praworządności. „Przez zasadę praworządności można rozumieć różne zagadnienia - po pierwsze, zasadę ustrojową dotyczącą sposobu działania organów państwa, po drugie, koncepcje doktrynalne rozwijające zasadę praworządności, po trzecie, normy i instytucje prawne warunkujące realizację zasady praworządności, po czwarte, stan faktyczny działalności aparatu państwowego spełniającego postulaty praworządności (jest to stan praworządności)"[56]. J. Olszanowski zwraca uwagę na kilka aspektów zasady praworządności. Jednym z nich jest aspekt ustrojowy zasady praworządności (również z punktu widzenia prawa

[53] E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*…, s. 126-127 cyt. za J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 1977.

[54] Szerzej - H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.

[55] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys*…, s. 242.

[56] J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 625 cyt. za W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 474.

administracyjnego). Powołany autor podkreśla również, że należy traktować tę zasadę jako podstawę dla dalszych norm oraz instytucji gwarantujących realizację tej zasady. Warto przyjrzeć się bliżej tej tezie. Wymaga to przełożenia zasady praworządności na grunt prawa ustrojowego, materialnego i procesowego.

J. Olszanowski doprecyzowuje swoje szerokie rozważania nad zagadnieniem praworządności zestawiając je z istotą prawa administracyjnego. „W orzecznictwie zwraca się również uwagę, iż zasada praworządności oznacza też, że aby mówić o decyzji odpowiadającej wymogom stawianym przez prawo, organ administracji publicznej, który ją wydaje, musi posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie, musi działać zgodnie z odpowiednimi procedurami decyzyjnymi, a treść jego postanowień musi być zgodna z przepisami prawa materialnego zawartego w ustawach i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych”[57]. Chociaż powyższy pogląd dotyczy zasady praworządności w ujęciu procesowym, można go odnieść także do prawa ustrojowego i materialnego.

Zasada praworządności w ujęciu ustrojowym oznacza obowiązek działania na podstawie przepisów, które statuują tenże podmiot administracji publicznej, a także określają jego zadania, kompetencje oraz procedurę jego działania[58]. Podmiot ten ma obowiązek działać wyłącznie na podstawie tych przepisów[59]. „Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”[60]. Stosowanie tej zasady w praktyce oznacza, w odniesieniu do podmiotów administracji publicznej, że nie znajduje zastosowanie zasada „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz reguła, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo

[57] J. Olszanowski, *Zasada praworządności w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018, s. 283, zob. także J. Olszanowski, *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*…, s. 623. O konieczności respektowania prawa materialnego i procesowego jednocześnie w ramach zasady praworządności traktował Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 24.10.1979 r. w sprawie *Winterwerp v. The Netherlands*.

[58] Zob. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 48.

[59] Uchwała TK z 16.03.1994, W 8/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994, nr 1.

[60] Wyrok NSA z 21.04.2020 r., II OSK 1042/19, CBOSA.

wyraźnie przewiduje”[61]. Tym samym zakazane jest stosowanie analogii w prawie administracyjnym, gdyż nie można domniemywać zadań i kompetencji[62].

Podsumowując aspekt ustrojowy, zasada praworządności sprowadza się do działania ściśle według zakresu, jaki wyznacza prawodawca. Za niezgodne z prawem będzie uznane każde działanie, które nie jest poparte podstawą prawną upoważniającą do takiego działania. Godne dezaprobaty będzie także wykonywanie zadań publicznych przez podmiot do tego niepowołany.

Warto dopowiedzieć w tym miejscu, że zasada praworządności w ujęciu ustrojowym może być podstawą do wyprowadzenia dalszych zasad prawa administracyjnego, np. zasady kompetencyjności. W niniejszej pracy uznaje się, iż zasada kompetencyjności jest pochodną zasady praworządności. Jest to podyktowane tym, że tylko norma prawna przyznająca kompetencję, a więc wyznaczająca zakres właściwości działania podmiotu administracji publicznej, może być podstawą do egzekwowania prawidłowości postępowania według treści tej normy. Egzekwowanie będzie objawiać się np. na gruncie prowadzenia postępowania kontrolnego lub nadzorczego, czy też postępowania sądowoadministracyjnego. W tych sprawach kompetentny do tego organ państwa będzie poddawać ocenie prawidłowość zastosowania normy prawnej, przyznającej kompetencję do działania. Kompetencyjność wywodzi się zatem z treści normy prawnej, dającej podstawę podmiotowi administracji publicznej do działania. Istnieje nierozerwalny związek pomiędzy kompetencyjnością a praworządnością, a więc jako jej element, zasad kompetencyjności nie będzie przedmiotem dalszych rozważań. E. Schmidt-Aβmann uważa, że ustawa jest „miejscem spotkania administracyjnej kompetencji oraz kontroli sądowej”[63]. Należy zatem stwierdzić, że ustawa, wyrażająca normy prawne, a więc stanowiąca źródło formalnej praworządności jest podstawą do wywodzenia kompetencji dla każdego podmiotu prawa, w tym także podmiotów administracji publicznej oraz sądów administracyjnych.

Zasada praworządności w znaczeniu materialnym wiąże się z omawianym już humanizmem. Tak jak stwierdzono w rozdziale II[64], prawo administracyjne powinno być stanowione tak, aby uregulowane prawa i obowiązki były zgodne z rzeczywistością obiektywną, a więc możliwe do wykonania. Ponadto prawodawca jest obarczony obowiązkiem uregulowania materii normatywnej w sposób odpowiadający ukształtowanej kulturze prawnej, znajdującej konkretne

[61] Wyrok WSA w Olsztynie z 21.01.2020 r., II SA/Ol 962/19, CBOSA. Zob. także wyrok WSA w Białymstoku z 24.09.2020 r., II SA/Bk 377/20, CBOSA.
[62] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2019 r., IV SA/Wa 1668/19, CBOSA.
[63] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 104.
[64] Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.2., s. 116.

uzasadnienie aksjologiczne. Spełnienie tego postulatu wymaga z kolei zgodności z inną wartością, tj. prawdą. Tylko wówczas możliwe będzie uregulowanie sfery, w której funkcjonuje społeczeństwo.

Stosowanie zasady praworządności w prawie materialnym będzie się następnie sprowadzać do postępowania prowadzącego do urzeczywistnienia prawa lub obowiązku wyłącznie w zakresie, w jakim określił go prawodawca[65]. Tylko wystąpienie określonego prawem stanu faktycznego, z którym prawo wiąże obowiązek zastosowania określonej normy, może prowadzić do uczynienia użytku z tej konkretnej normy i tylko w takim zakresie. Zasada praworządności zapobiega jednocześnie przyznawaniu praw lub nakładania obowiązków ponad to, co zostało wyrażone w treści normy, będącej podstawą tychże praw lub obowiązków. Za niezgodne z zasadą praworządności należałoby uznać łączenie stosowanej normy z inną, której hipoteza nie znalazła oparcia w stanie faktycznym.

Przechodząc do procesowego znaczenia zasady praworządności, należy odnieść ją do zasady legalizmu. W doktrynie procesowego prawa administracyjnego daje się zauważyć naprzemienne posługiwanie się terminami „praworządność" oraz „legalizm". Chociaż oba terminy są ze sobą funkcjonalnie powiązane, to jednak należy wskazać na zasadniczą różnicę pomiędzy nimi. Zasada legalizmu zakłada działanie na podstawie przepisów prawa. Ten obowiązek ogranicza się tylko do określonej regulacji, która wyznacza obowiązek działania w świetle konkretnych norm prawnych. Zasada praworządności jest pojęciem szerszym względem zasady legalizmu. Pierwsza zasada nakłada obowiązek działania na podstawie całokształtu systemu prawnego, a więc wykraczającego poza ramy konkretnego aktu normatywnego[66]. Przyjęcie na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, iż organ administracji publicznej jest zobowiązany do działania tylko na podstawie przepisów tego aktu wyłączałoby konieczność stosowania przepisów określanych mianem *lex specialis*.

Zasada praworządności w ujęciu procesowym wyznacza ramy działania organu administracji publicznej względem strony postępowania oraz uczestników. Pamiętając, że istnieje relacja nierówności pomiędzy organem administracji publicznej (podmiotu administrującego) nad stroną postępowania (podmiotu administrowanego), zasada praworządności powstrzymuje organ przed arbitralnością

[65] „[…] postępowanie to [postępowanie organu administracji publicznej - przyp. M.M.] prowadzi do wydawania rozstrzygnięć w przepisanej przez prawo formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami materialnymi". - wyrok WSA w Gliwicach z 16.01.2020 r., III SAB/Gl 279/19, CBOSA.

[66] M. Stolarska, *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym - synonimiczność czy odmienność?*, „Casus" 2012, nr 63 s. 15.

podejmowanych działań na gruncie postępowania jurysdykcyjnego. Działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że organ nie może dowolnie dokonywać czynności według własnego uznania. Każda z czynności musi mieć oparcie w przepisach prawa. „Samodzielność organów jednostek samorządu terytorialnego w rozpoznawaniu spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych nie istnieje, ponieważ rozstrzyganie tych spraw jest limitowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Nawet w przypadku, gdy rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej pozostawiono uznaniu administracyjnemu, to i tak granice tego uznania, których organowi przekroczyć nie wolno, są wyznaczone przepisami powszechnie obowiązującymi. Rozstrzygając sprawy w formie decyzji administracyjnych, organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą kierować się interesem swoich jednostek, ani realizować celów wyznaczonych przez te jednostki. Muszą one - po ustaleniu stanu faktycznego sprawy - bezstronnie wyważyć wszystkie prawnie doniosłe interesy społeczne i indywidualne, stosowne do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości”[67]. Powołany wyrok NSA wyraźnie podkreśla, że pomimo wiodącej roli organu administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego, organ ten nie posiada nieograniczonej władzy nad istotą sprawy, a także jej przebiegiem. Cały proces musi bowiem przebiegać według ustalonego przez prawodawcę porządku[68]. Tak sformułowane reguły postępowania administracyjnego stanowią jednocześnie ochronę sfery wolności i praw jednostki[69].

Procesowe znaczenie zasady praworządności sprowadza się w praktyce do sprawowania „kontroli” nad sytuacją faktyczną potencjalnych adresatów norm generalnych i abstrakcyjnych w celu podjęcia we właściwym czasie odpowiedniej reakcji (wszczęcie postępowania). Natomiast, gdy strona postępowania zwraca się do organu z wnioskiem o wszczęcie postępowania, organ ten ma obowiązek zainicjować, prowadzić je, aż do zakończenia decyzją ostateczną. Organ administracji publicznej jest także zobowiązany do przestrzegania z urzędu swojej właściwości miejscowej i instancyjnej (aspekt ustrojowy) oraz rzeczowej (aspekt materialny). Wreszcie zasada praworządności wymaga od organu administracji publicznej dokonania właściwych ustaleń w zakresie znaczenia obowiązujących norm oraz subsumpcji uwzględniając konsekwencje prawne[70]. Poza tak sformułowanymi obowiązkami postępowania dotyczącymi organu, musi on

[67] Wyrok NSA z 16.06.2020 r., I OSK 2097/19, CBOSA.
[68] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28.05.2020 r., II SA/Po 869/19, CBOSA.
[69] Wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2019 r., IV SA/Wa 1668/19, CBOSA.
[70] W. Sawczyn, *Administracyjne postępowanie ogólne* [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017, s. 90-91.

zagwarantować przestrzeganie przepisów prawa przez wszystkie podmioty biorące udział w postępowaniu.

Ciekawe ujęcie zasady praworządności przedstawił J. Nowacki. Powołany autor przyjął podział norm prawa w świetle zasady praworządności na dwie kategorie:

1. „pierwszego stopnia, uprawniające czy zobowiązujące te organy do działania w pewnych dziedzinach (normy kompetencyjne) oraz tworzące podstawę do wydawania aktów o charakterze władczym (normy prawa materialnego i procesowego);
2. drugiego stopnia, określające konsekwencje bądź skutki prawne nieprzestrzegania norm pierwszego stopnia, jak i wszystkie normy, z normami prawa karnego włącznie, mocą których ustanowiona i określona zostaje odpowiedzialność, jaka grozi osobom działającym w imieniu państwa za nieprzestrzeganie norm stopnia pierwszego”[71].

Dokonując sprawdzenia, czy zasada praworządności spełnia kryteria zasady ogólnej prawa administracyjnego, należy jednoznacznie stwierdzić, że tak jest. Omawiana zasada jest punktem wyjścia dla jakiegokolwiek procesu legislacyjnego pod względem formalnym jak i materialnym.

Żaden zabieg interpretacyjny nie może prowadzić do przyznania choćby warunkowego pierwszeństwa jakiejkolwiek innej zasadzie prawa niż zasadzie praworządności. Nie można skonstruować systemu prawnego w oderwaniu od tej zasady. Tylko wówczas praktyka stosowania prawa będzie ujednolicona, gdy działania podmiotów stosujących prawo będą ukierunkowane na zachowanie zasady praworządności.

Zasada praworządności znajduje swoje odzwierciedlenie także w zakresie uznania administracyjnego. Mając na względzie dużą swobodę postępowania, organ administracji publicznej nie posiada z kolei dowolności. Uzasadniając decyzję uznaniową, organ administracji publicznej porusza się w granicach praworządności, ponieważ pozbawia stronę i uczestników wrażenia, że jego działanie jest nacechowane arbitralnością.

Zasada praworządności, która wyznacza granice działania podmiotów administracji publicznej wyłącza możliwość stwierdzenia, że prawo administracyjne jest naznaczone lukami. Każdy podmiot (organ) posiada swoje umocowanie ustrojowe określające zadania i kompetencje. Ponadto organ stosując przepisy procesowe urzeczywistnia materię uregulowaną prawem materialnym.

[71] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa…*, s. 53-54 cyt. za J. Nowacki, *Praworządność…*, s. 38-39.

Powyższe rozważania dowodzą, że zasadę praworządności należy bez wątpienia wpisać do kanonu zasad ogólnych prawa administracyjnego.

3.2.2. Zasada dobrej administracji

W rozdziale II postawiono tezę, iż zarówno administracja publiczna jak i prawo administracyjne nie są stanowione same dla siebie. Założeniem ontologicznym prawa i administracji jest realizacja dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP[72]. Służebna rola administracji publicznej i prawa administracyjnego, która jeszcze wielokrotnie będzie przywoływana, w zakresie dbałości o dobro wspólne pozwala na postawienie tezy, że misja tej administracji jest podyktowana godnością człowieka, a w konsekwencji jego dobrem. Nie można bowiem mówić o dobru wspólnym, jeżeli nie ma się na względzie dobra człowieka i jego godności. „Ochrona godności oznacza stworzenie odpowiedniego systemu procedur prawnych, nakazów i zakazów zapobiegających wszelkim naruszeniom i zagrożeniom godności. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywać będą gwarancje procesowe w postępowaniu administracyjnym, prawo do sądu oraz liczne nakazy poszanowania godności i zakazy jej naruszania regulowane przepisami materialnymi. Powinny być również stworzone odpowiednie warunki sprzyjające zachowaniu godności"[73]. Można zatem postawić tezę, iż godność człowieka stanowi o konieczności wprowadzenia zasady dobrej administracji. Godność człowieka stanowi dostęp systemu normatywnego do transcendencji dobra każdego człowieka w zmieniającej się rzeczywistości[74]. Ze względu na wspomnianą godność, każdy podmiot prawa powinien mieć zagwarantowane prawo do dobrej administracji, jako efektu wysokiej kultury prawnej.

Aby traktować o zasadzie dobrej administracji w prawie ustrojowym, materialnym i procesowym jednocześnie, warto najpierw ustalić czym jest dobra administracja. M. Princ wskazuje ogólnie, iż dobra administracja to desygnat „administracji działającej w taki sposób, że jej aktywność będzie określana

[72] Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.1., s. 108 i n.

[73] A. Krakała, *Zasada godności człowieka - wybrane zagadnienia* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 290, zob. G. Kucsko-Stadlmayer, *European Ombudsman Institution*, Wien 2008, s. 11, M. Princ, *Standardy dobrej administracji…*, s. 100, A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 46.

[74] P. Wilczyński, *Godność człowieka - aksjologiczny absolut prawa administracyjnego,* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 952.

pozytywnie, a jej działalność jednocześnie będzie respektowała określone wartości”[75]. Podobnie J. Zimmermann podkreśla, że dobra administracja to taka, która działa optymalnie[76]. A. Błaś rozwija tę myśl i wskazuje na konkretne cechy dobrej administracji. Wskazuje jej rodowód w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, które czyni zasadę dobrej administracji zasadą niosącą ze sobą takie wartości jak pewność i stabilność sytuacji prawnej jednostki[77]. Co więcej, jej źródła należy poszukiwać także w prawie unijnym, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach[78]. Z kolei zdaniem W. Chróścielewskiego oraz Z. Kmieciaka, z zasadą dobrej administracji powinien być utożsamiany zespół „standardów prawnych odnoszących się do działań administracji publicznej, na tyle spójnych, jednoznacznych i precyzyjnych, iż można je traktować jako kryteria oceny prawidłowości rozmaitych rozwiązań ukształtowanych w krajowym porządku prawnym”[79]. Należy jednakże dopowiedzieć, że zasada dobrej administracji obejmuje także wartość jaką jest humanizm, dobro wspólne oraz dobro człowieka. Nie będzie nadużyciem, jeśli stwierdzi się, że dobra administracja jest także administracją moralną. „Podkreślmy, że dobra administracja publiczna wykonuje zadania publiczne w sposób nieprzerwany, powszechny, uwzględniając zasadę równego dostępu wszystkich obywateli do efektów jej aktywności. W państwie prawa administracja publiczna nie może eksperymentować zadaniami publicznymi oraz metodami ich wykonywania. Administracji w państwie prawa obca jest wszelka improwizacja i ryzyko np. nieudanych reform, które zawężają lub w inny sposób ograniczają konstytucyjnie określony zakres korzystania przez obywateli z ich publicznych praw podmiotowych”[80]. J. Łętowski zaliczył do szerokiego pojęcia „dobrej administracji” także dopuszczenie obywatela do udziału w rozstrzyganiu jego sprawy, jawność postępowania, bezstronność organu podejmującego decyzję, uczciwość w prowadzeniu postępowania, obowiązek uzasadniania decyzji, możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia oraz zagwarantowanie systemu kontroli sądowej[81].

---

[75] M. Princ, *Standardy dobrej administracji…*, s. 70.
[76] J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 39.
[77] Zob. również wyrok WSA w Warszawie z 20.12.2019 r., V SA/Wa 685/19, CBOSA.
[78] Wyrok NSA z 9.11.2020 r., I GSK 887/20, CBOSA.
[79] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 68.
[80] A. Błaś, *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa…*, s. 52.
[81] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 171, zob. także Ł. Buczkowski, *Instrumenty wdrażania idei dobrej administracji na gruncie zasady parlamentarnego systemu rządów* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 166-167.

P. Żuradzki, podobnie jak A. Błaś wskazał, że źródło dobrej administracji znajduje się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo iż nie została *expressis verbis* wyrażona w jej treści. Na zasadę dobrej administracji składają się: zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji RP), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), zakaz gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach przez władze publiczne na cele zbędne (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP), prawo dostępu do urzędowych dokumentów dotyczących adresata (art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP), prawo do żądania informacji o działaniu służb publicznych (art. 61 Konstytucji RP), prawo żądania odszkodowania w przypadku działania niezgodnego z prawem przez organ administracji publicznej (art. 77 Konstytucji RP), zakaz czynienia z aktów prawa wewnętrznie obowiązującego podstawy podejmowania decyzji wobec obywatela (art. 93 ust. 2 Konstytucji RP), prawo do realizacji zadań publicznych przez administrację zawodową, rzetelną, bezstronną i politycznie neutralną (art. 153 Konstytucji RP), zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 78 Konstytucji RP), prawo do sądowej kontroli administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP) i wreszcie prawo do ochrony praw obywatelskich (art. 80 i 208 Konstytucji RP)[82].

Szerokie spektrum źródeł dobrej administracji stwarza trudność w jednoznacznym określeniu jej treści, czy też sformułowaniu definicji. W niniejszym rozdziale porzuca się pomysł definiowania tak szerokiego pojęcia, na rzecz uwzględnienia tejże zasady w ramach katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego.

Nie może uchodzić z pola widzenia fakt, że jedyną normatywną podstawą prawa do dobrej administracji jest art. 41 Karty Praw Podstawowych UE[83]. Rozwinięciem tej zasady są kolejno przepisy art. 42 - 44 Karty Praw Podstawowych UE. Warto zauważyć, że treść wskazanych przepisów odpowiada konstytucyjnym standardom, na które zwrócił uwagę P. Żuradzki. Dodatkowo, standardy dobrej administracji zostały wyrażone w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji[84]. Europejski Kodeks Dobrej Administracji został przyjęty w drodze rezolucji Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z prawem unijnym rezolucje nie stanowią aktów prawa powszechnie obowiązującego, a zatem treść wynikająca z niego nie ma charakteru wiążącego. W tym Kodeksie wyróżniono praktyki administracyjne,

[82] P. Żuradzki, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji* [w:] M. Kępa, M. Marszał (red.), *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2016, s. 54-55.

[83] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE. C z 2007 r. Nr 303, poz. 1.

[84] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 6.09.2001 r. zatwierdzająca Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, t.j. Dz. U. UE. C z 2011 r. Nr 285, poz. 3, dalej jako: „EKDA".

które odnoszą się do relacji organ-obywatel w zakresie załatwiania spraw administracyjnych. Zasadny jest zatem wniosek, że Europejski Kodeks Dobrej Administracji zawiera postulaty, które powinny znajdować zastosowanie na gruncie postępowania administracyjnego i nie tylko. Wyróżnia się bowiem takie praktyki jak: przestrzeganie praworządności (art. 4 EKDA), zakaz dyskryminowania (art. 5 EKDA), zachowanie bezstronności (art. 8 EKDA), niezależności (art. 8 EKDA), obiektywizmu (art. 9 EKDA), uwzględnianie uzasadnionych oczekiwań prawnych (art. 10 ust. 2 EKDA), udzielanie jednostkom porad (art. 10 ust. 3 EKDA), wysłuchanie stron postępowania i umożliwienie złożenia oświadczeń (art. 16 EKDA), zachowanie terminu podjęcia decyzji (art. 17 EKDA), uzasadnienie decyzji (art. 18 EKDA), informowanie o możliwości odwołania się od decyzji (art. 19 EKDA) czy wreszcie dostęp do dokumentów (art. 23 EKDA). Z treści Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji wynikają także postulaty, których zastosowanie powinno wyrażać się w działalności podmiotów administracji publicznej nie tylko w postępowaniu administracyjnym takie jak np. uczciwość (art. 11 EKDA) czy uprzejmość (art. 12 EKDA).

Mając powyższe na uwadze należy odnieść pojęcie dobrej administracji zarówno do prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Poczynając od prawa ustrojowego należy przypomnieć o służebnej roli administracji[85]. Skoro rolą administracji publicznej jest urzeczywistnianie dobra wspólnego, mając jednocześnie na celu ochronę godności człowieka i jego dobra, należy uznać, że dobra administracja w znaczeniu ustrojowym to taka, która jest przyjazna, a każdego destynatariusza jej działalności traktuje jako partnera. Dobra administracja w tym ujęciu stanowi urzeczywistnienie wszystkich społecznie aprobowanych wartości, cech i postaw etycznych, które można przypisać poszczególnym pracownikom, ale także całemu aparatowi administracyjnemu, co łącznie tworzy kulturę administrowania. J. Szreniawski dopowiada, że na dobrą administrację składają się także dobre prawo, ale również jego prawidłowe stosowanie[86].

Dobra administracja w znaczeniu ustrojowym jest więc administracją, która ma na celu takie zorganizowanie swojej działalności, aby relacja z osobą spoza jej

[85] Łac. „ad" - ku, „ministrare" - służyć.
[86] J. Szreniawski, *Kontakty obywatela z organami administracji publicznej w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009, s. 183.

struktury opierała się na zaufaniu i wierze w szczere intencje administracji[87]. Administracja służebna jest zobligowana do pomocy osobie, której znajomość prawa nie jest wystarczająca w swobodnym udziale w procesie jego stosowania. Działanie administracji nie może być nacechowane próbą nadużycia zaufania. Wymaga to zorganizowania kadry urzędniczej jako wykwalifikowanej i profesjonalnej grupy osób, która gotowa jest do działania na rzecz ochrony interesu publicznego i interesu jednostki[88].

W tym miejscu można przywołać koncepcję *good governance*, która jest „związana przede wszystkim z administracją w znaczeniu zarządczym i odnosi się do sprawowania władzy. Przedmiotowe rządzenie powinno cechować się zwłaszcza sprawnością oraz partycypacją administrowanych w podejmowaniu decyzji istotnych dla danej grupy społecznej (partnerskie sprawowanie władzy)"[89]. Koncepcja *good governance* zakłada profesjonalizację wykonywania zadań publicznych z redukcją kontroli organów administracji centralnej.

Interesujący jest także punkt widzenia Z. Leońskiego, który zakładał, że dobra administracja nie musi wydawać wielu decyzji i generować niskich kosztów. Administracja ma przede wszystkim być obiektywna, działać zgodnie z wymaganiami i standardami demokratycznego państwa prawnego oraz chronić interes publiczny, a także interes obywatela[90]. Nie można także pominąć stanowiska J. Supernata. Powołany autor traktuje dobrą administrację jako instytucję dobrze posługującą się czterema podstawowymi instrumentami działania: władczymi, finansowymi, organizacyjnymi oraz informacyjnymi. Aby tak było administracja musi być wyposażona w odpowiednie do tego instrumenty[91]. J. Supernat wyróżnia wśród zasad doboru instrumentów działania administracji publicznej zasadę racjonalności, zasadę celowości, zasadę etyki oraz zasadę ekonomiczności[92].

---

[87] Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.07.2020 r., II SA/Bd 2/20, CBOSA - „(…) zgodnie z zasadą dobrej administracji oraz zasadą pogłębiania zaufania podmiotów inicjujących postępowanie administracyjne do władzy publicznej - zaproponował Skarżącym alternatywne rozwiązanie poprzez zaoferowanie zwrotu kosztów w wysokości odpowiadającej odległości do najbliższej placówki za przejazd dziecka do wskazanego przez rodziców ośrodka. Propozycja ta stanowi wyraz troski i zrozumienia dla trudnej sytuacji życiowej Skarżącej, która nie została pozostawiona bez jakiejkolwiek pomocy ze strony organu administracji publicznej".

[88] Wyrok WSA w Poznaniu z 3.08.2023 r., II SA/Po 114/23, CBOSA.

[89] M. Princ, *Standardy dobrej administracji…*, s. 77.

[90] Z. Leoński, *Podstawowe problemy reformy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu" 2000, nr 3, s. 188.

[91] J. Supernat, *Zasady dobrej administracji* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 598.

[92] J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*…, s. 603.

Nie sposób nie zauważyć, że również Europejski Kodeks Dobrej Administracji zakłada takie zachowanie administracji publicznej, które ma możliwie w największym stopniu ułatwić kontakt obywatela z administracją (zob. art. 11 i art. 12 EKDA).

Zasada dobrej administracji w znaczeniu materialnym musi odnosić się do istoty prawa materialnego, które reguluje prawa i obowiązki jednostki. Znaczenie materialne omawianej zasady wiąże się ściśle z jej znaczeniem ustrojowym. Działanie na rzecz dobra wspólnego, dobra człowieka i jego godności wymaga od dobrej administracji działania w sposób wpływający na sytuację prawną jednostki, nie utrudniając jej jednocześnie funkcjonowania[93]. Jak już wskazano powyżej[94], A. Krakała uważa, że kluczową rolę w zakresie ochrony godności człowieka odgrywać będą gwarancje procesowe w postępowaniu administracyjnym, prawo do sądu oraz liczne nakazy poszanowania godności i zakazy jej naruszania regulowane przepisami materialnymi[95]. G. Krawiec traktuje zasadę dobrej administracji w znaczeniu materialnym jako zbiór pomniejszych zasad. Należą do nich: praworządność, równość wobec prawa, zgodność z celem ustawy, proporcjonalność, obiektywizm, bezstronność, uzasadnione zaufanie i ochrona praw nabytych oraz otwartość[96]. Nie sposób nie zgodzić się z przedstawionym poglądem. Prawodawca, który ustanawia administrację publiczną, osiągnie zamierzony efekt w postaci urzeczywistnienia jej dobrych standardów działania, jeżeli utworzona administracja będzie mogła stanowić oraz stosować prawo bez uszczerbku dla wskazanych zasad przedstawionych między innymi przez G. Krawca. Administrację publiczną będzie można określić mianem „dobrej administracji", jeżeli realizując swoje zadania zachowa wszystkie przedstawione wyżej zasady niezależnie od jej aktualnego przedmiotu działania.

Zasada dobrej administracji w znaczeniu procesowym wiąże się bez wątpienia z zasadami wyrażonymi w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, ale także z zasadami wyrażonymi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie sposób zaprzeczyć tezie, że zasady ogólne postępowania administracyjnego mają na celu zrekompensowanie stronom postępowania skutków nierówności uczestników stosunku administracyjnoprawnego. Strona, a więc podmiot administrowany, który podlega władztwu administracyjnemu i jest zobowiązany

[93] Por. wyrok NSA z 28.10.2009 r., I OSK 615/09, CBOSA - NSA stwierdził, że „tzw. »dobra administracja« sprzyja pełnej realizacji przysługujących obywatelom praw. Do takich ogólnych zasad należy zasada pogłębiania zaufania do organów Państwa i instytucji państwowych".

[94] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.2., s. 158.

[95] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.2., s. 161.

[96] G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 19-20.

do znoszenia efektów tego działania, ma prawo korzystania i wymagania przestrzegania podstawowych reguł przez organy administracji publicznej w procesie stosowania prawa. Organ ten nie może działać w sposób arbitralny, gdyż to stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, która uwzględnia przecież zasadę sprawiedliwości społecznej.

G. Krawiec wskazuje na procesowe desygnaty dobrej administracji: dostęp do administracji, prawo do wysłuchania, prawo do reprezentowania i pomocy prawnej, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do powiadomienia o treści aktu administracyjnego, prawo do oczekiwania, że akt administracyjny zostanie wykonany w rozsądnym terminie.[97] Warto uzupełnić katalog zaproponowany przez G. Krawca.

Zasada dobrej administracji w znaczeniu procesowym będzie rozumiana jako zasada, w świetle której administracja publiczna stosując prawo uwzględnia nierówność uczestników stosunku administracyjnoprawnego i możliwie maksymalnie niweluje tą nierówność, co jest podyktowane jej służebną rolą[98]. Nie sposób zaprzeczyć, że dobra administracja (w znaczeniu procesowym) będzie przestrzegać takich zasad jak zasada praworządności (art. 6 k.p.a.), zasada prawdy obiektywnej (art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a.), zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a § 1 k.p.a.), zasada budowania zaufania do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.), zasada informowania stron postępowania o jego przebiegu (art. 9 k.p.a.), zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), zasada przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) oraz zasada trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 k.p.a.). Również w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, które ma charakter sankcyjny, da się wyróżnić standardy dobrej administracji. Należy wspomnieć w tym miejscu zasadę najmniejszej uciążliwości stosowanych środków egzekucyjnych (art. 7 § 2 u.p.e.a.).

Przedstawione powyżej ujęcia zasady dobrej administracji wymagają jeszcze poddania „testowi Ziemskiego". Bez wątpienia, zasada dobrej administracji powinna stanowić wyznacznik dla stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, w tym także aktów prawa miejscowego stanowionego przez podmioty administracji publicznej. Szerokie znaczenie zasady dobrej administracji, które przedstawiono powyżej, wskazuje na to, że jest ona ogólnym wyznacznikiem interpretacji prawa w fazie jej aplikacji. To z kolei powinno systematycznie prowadzić do ujednolicenia praktyki stosowania prawa. Tak jak wskazał M. Princ, dobra

[97] G. Krawiec, *Europejskie prawo…*, s. 19.
[98] Zob. np. wyrok NSA z 27.05.2020 r., I OSK 1601/19, CBOSA.

administracja stanowi na tyle ogólną klauzulę generalną, że postulat elastyczności tekstu prawnego zostaje zachowany, a tym samym tekst ten jest pozbawiony licznych luk prawnych.

Tym samym należy, w kontekście zasady dobrej administracji, twierdząco odpowiedzieć na pytania[99] stawiane przez K. Ziemskiego - czy zasada spełnia preferencje aksjologiczne?; czy zasada stanowi podwaliny instytucji prawnej?; czy zasada jest racją dla szeregu innych norm? Istotnie zasada dobrej administracji spełnia preferencje aksjologiczne we wszystkich ujęciach - ustrojowym, materialnym i procesowym, gdyż wynika to z jej służebnej roli. Ta zasada urzeczywistnia takie wartości jak dobro człowieka, interes publiczny, skuteczność, pewność prawa oraz sprawiedliwość. Omawiana zasada stanowi następnie punkt wyjścia sformułowania dalszych, konkretnych zasad, które zostały wyrażone w Kodeksie postępowania administracyjnego, a także stanowi podwalinę dla formułowania innych instytucji prawnych. Zasadna jest zatem konstatacja, że zasadę dobrej administracji należy traktować jako zasadę złożoną, na którą składają się inne zasady funkcjonalnie ze sobą powiązane[100]. Z tego względu uzasadniona będzie teza, że zasada dobrej administracji jest jedną z naczelnych zasad ogólnych prawa administracyjnego.

Na zakończenie rozważań o zasadzie dobrej administracji, warto zwrócić uwagę na pogląd Z. Niewiadomskiego oraz Z. Cieślaka. Wskazani autorzy podkreślają zasadność traktowania dobrej administracji w kategorii publicznego prawa podmiotowego. Z. Cieślak w swoich rozważaniach rozpatruje prawo do dobrej administracji w kategorii uprawnienia obywatela, publicznego prawa podmiotowego, kategorii paraprawnej oraz kategorii pozaprawnej.

„»Prawo do dobrej administracji« rozumiane jako publiczne prawo podmiotowe - musi być traktowane inaczej niż uprawnienie obywatela - jest to rzeczywista lub co najmniej wyodrębniona instytucja prawna, której wyróżniającym elementem jest skuteczne prawnie roszczenie wobec organów administracji publicznej, przy czym realizacja tego roszczenia powinna być gwarantowana przez procedury i prawne rozwiązania demokratycznego państwa prawnego”[101]. Z. Niewiadomski aprobuje pogląd Z. Cieślaka i osadza prawo do dobrej administracji w kontekście publicznego prawa podmiotowego w sferze prawa procesowego. Wynika to

[99] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., s. 148.
[100] M. Princ, *Zasady dobrej administracji…*, s. 167 cyt. za S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa…*, s. 68.
[101] Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 18.

z możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego w związku z naruszeniem zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego[102]. Większym problemem wydaje się przełożenie tego prawa na grunt prawa ustrojowego i materialnego. Z. Niewiadomski nakreśla omawiany problem sugerując konieczność pójścia tą drogą i ustanowienia prawa do dobrej administracji jako obowiązującego normatywnie. „To zaś oznaczałoby pójście drogą, którą w literaturze niemieckiej określa się »ochroną przez administrację«, a nie jak dotąd »ochroną przed administracją«, charakterystyczną dla »sądowego państwa prawa«"[103].

Należy zgodzić się z Z. Niewiadomskim, że wprowadzenie prawa do dobrej administracji jako publicznego prawa podmiotowego będzie stanowić rewolucję w filozofii administrowania. Taka kwalifikacja publicznego prawa podmiotowego będzie oznaczała możliwość domagania się przez adresata norm prawnych, których realizacja spoczywa na dobrej administracji. Możliwość roszczenia na gruncie sądowym będzie oznaczać konieczność uczynienia zadość normom prawa ustrojowego oraz materialnego. O ile na gruncie prawa procesowego można zrekonstruować treść zasady dobrej administracji w oparciu o zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego, o tyle na gruncie prawa ustrojowego oraz materialnego już tak nie jest. Przyjmując, że propozycja Z. Niewiadomskiego oraz Z. Cieślaka znalazłaby zastosowanie w praktyce, musiałby dojść do zmian w prawie ustrojowym i materialnym pod kątem, jaki opisano w tym punkcie niniejszego podrozdziału, a podmioty prawa mogłyby skutecznie rościć sobie prawo do dobrej administracji przed sądem.

Przedstawiona przez Z. Niewiadomskiego oraz Z. Cieślaka koncepcja zasługuje na aprobatę, ponieważ traktowanie prawa do dobrej administracji jako publicznego prawa podmiotowego będzie bezwzględnie prowadziło do konieczności zapewnienia profesjonalizacji działań i organizacji administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że wiąże się to z dużymi kosztami, jednakże wola prawodawcy w zakresie realizacji dobra człowieka, mając na względzie jego godność, wymaga wprowadzenia rozwiązań normatywnych, dzięki którym stopień profesjonalizmu administracji publicznej będzie możliwie jak najwyższy. Wynika to między innymi z tego, że godność człowieka nie podlega wartościowaniu, ani relatywizacji. Skoro godności nie można wartościować, a zadaniem administracji publicznej jest służba człowiekowi, jej działalność oraz jej organizacja powinny podlegać

[102] Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?,* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 15.

[103] Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej…*, s. 17.

jednolitemu standardowi, który odpowiada dobrej administracji. Wiąże się to z wykładnią *in dubio pro dignitate*[104].

3.2.3. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności została uregulowana w polskim systemie prawnym. Do czasu zmiany Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w 1989 r.[105], zasada proporcjonalności nie posiadała żadnego umocowania w przepisach rangi ustrojowej. Dopiero wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego pozwoliło na zrekonstruowanie zasady proporcjonalności[106]. Również TK wielokrotnie podkreślał właśnie taki rodowód przedmiotowej zasady[107].

Warta podkreślenia jest relacja między opisaną w punkcie 3.2.2. zasadą dobrej administracji a zasadą proporcjonalności. Wyprzedzając nieco pogłębione rozważania nad zasadą proporcjonalności można w tym miejscu skonstatować, że omawiana zasada oznacza konieczność miarkowania działań administracji publicznej (dobrej) w zakresie realizowanych zadań. Działania administracji powinien cechować brak nadmiernej ingerencji w prawa i wolność obywateli. Zdaniem E. Łętowskiej, zasada proporcjonalności to inaczej „złoty środek", czy też „ograniczenie ograniczeń"[108].

Źródłem normatywnej regulacji ustanawiającej zasadę proporcjonalności w polskim porządku prawnym, poza zasadą demokratycznego państwa prawnego, jest przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw". Użyte przez ustrojodawcę słowo „konieczne" wyraża zasadę proporcjonalności i stanowi punkt wyjścia niniejszych rozważań. Prawodawca konstytucyjny uzależnia jednak wprowadzane ograniczenia od

---

[104] P. Wilczyński, *Godność człowieka - aksjologiczny absolut prawa administracyjnego*…, s. 954.

[105] Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989 r. Nr 75, poz. 444.

[106] Zob. np. orzeczenia TK z: 12.10.1993 r., K 4/93; 26.04.1995 r., K 11/94; 17.10.1995 r., K 10/95; 9.01.1996 r., K 18/95; 31.01.1996 r., K 9/95; 24.09.1996 r., K 13/95; 23.10.1996 r., K 1/96; 30.10.1996 r., K 3/96; 20.11.1996 r., K 27/95.

[107] Wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, a także orzeczenie TK z 27.06.1995 r., K 4/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1995, nr 1, oraz orzeczenie TK z 23.06.1997 r., K 3/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1997, nr 2.

[108] E. Łętowska, *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności* [w:] P. Szymaniec (red.), *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, Wałbrzych 2015, s. 16.

ziszczenia się okoliczności uzasadniających ochronę dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Powyższy ogólny zarys zasady proporcjonalności skłania do wniosku, że realizuje ona wartości, jakimi są dobro człowieka, interes publiczny, sprawiedliwość, zasady współżycia społecznego oraz skuteczność prawa. Niniejsza analiza postara się tego dowieść.

Istotę zasady proporcjonalności przedstawia Z. Duniewska. Jej zdaniem: „Zasada ta [proporcjonalności - przyp. M.M.] odnoszona jest do rozsądnej i racjonalnie uzasadnionej (prakseologicznie i aksjologicznie) ingerencji państwa w sferę gwarantowanych konstytucyjnie (ale nie tylko) wolności i praw jednostki. Granice tej ingerencji zdeterminowane są systemem chronionych prawem wartości i wyważoną relacją między interesem (dobrem) ogółu i innymi chronionymi prawem dobrami, w tym zwłaszcza interesem (dobrem) człowieka. Zasada proporcjonalności - w jej szerokim rozumieniu - nakazuje, aby między celem regulacji prawnej lub indywidualnej ingerencji władzy publicznej (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) a przewidzianymi prawem środkami postępowania zachowana była korelacja i optymalne proporcje”[109]. Warto przyjrzeć się bliżej stanowisku Z. Duniewskiej. Tak jak już wielokrotnie wspomniano, władztwo administracyjne, w które wyposażone są podmioty administracji publicznej, nie jest nieograniczone. Służebna rola administracji publicznej i prawa administracyjnego, wespół z obowiązującą zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyznacza obowiązek podmiotów administrujących, aby te realizowały swoje zadania bez konieczności nadmiernego ingerowania w prawa i wolności obywatelskie. Szczególnie znajduje to zastosowanie, gdy np. organ administracji publicznej jest władny wydać decyzję uznaniową. Organy powinny uczynić użytek ze swoich kompetencji, z zachowaniem granic dyskrecjonalności niezależnie od tego, gdzie te granice się znajdują, aby stan docelowy, którego osiągnięcie nakazuje norma prawna został zrealizowany, nie czyniąc dodatkowych (zbędnych) trudności podmiotom spoza administracji[110]. To właśnie zasada proporcjonalności jest tym „bezpiecznikiem” („ograniczeniem ograniczeń” według E. Łętowskiej) chroniącym obywateli przed arbitralnością administracji publicznej, szczególnie w sprawach uznaniowych.

Stosowanie zasady proporcjonalności ma jednakże swoje granice. Prawodawca często stanowi normy o charakterze imperatywnym, w związku z czym nie

[109] Z. Duniewska, *Zasada proporcjonalności* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 144-145.
[110] Zob. E. Łętowska, *Wprowadzenie do…*, s. 16.

ma możliwości zastosowania odstępstwa od nakazu postępowania wyrażonego w normie prawnej. „Granice jej stosowania [zasady proporcjonalności - przyp. M.M.] wyznaczane są ponadto przez stopień konkretności sformułowań przepisów konstytucyjnych oraz ustaw. Możliwość kwestionowania aktów prawnych i administracyjnych jako nieadekwatnych odnosi się jedynie do tych sytuacji, w których norma konstytucyjna lub ustawowa, stanowiąca podstawę ocenianego aktu, pozostawia stosującym ją organom możliwość dokonywania wyborów”[111]. Dalej D. Kijowski kontynuuje swój wywód twierdząc, że zarówno organy administracji publicznej jak i sądy administracyjne są władne do dokonania oceny konstytucyjności stosowanych przepisów samodzielnie, czy też za pośrednictwem dedykowanych podmiotów. O ile w dzisiejszym porządku prawnym organy administracji publicznej takiego uprawnienia nie posiadają[112], o tyle rzeczywiście sądy administracyjne w toku sądowej kontroli działalności administracji publicznej mogą dokonać oceny kontrolowanego przejawu aktywności administracji publicznej w ujęciu zasady proporcjonalności, wywodzonej z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i rozstrzygnąć, czy znajduje on oparcie w przepisach prawa i aksjologii.

Chociaż zasada proporcjonalności jest wywodzona z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i skierowana jest przede wszystkim do organów władzy ustawodawczej, należy tylko dopowiedzieć, że znajduje ona zastosowanie także do podmiotów administracji publicznej, które współstanowią prawo administracyjne.

Omawiając istotę zasady proporcjonalności należy wskazać na jej poszczególne aspekty. Zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny, a także orzecznictwem sądowym i TK, zasada proporcjonalności składa się z trzech składników: zasady odpowiedniości, zasady niezbędności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Przedstawione składniki należy poddać analizie. Zanim to nastąpi, należy zastrzec, że analiza każdego składnika będzie przedstawiona w kontekście podziału prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne i procesowe. Pozwoli to na łatwiejsze ujęcie istoty omawianej zasady.

Zasada odpowiedniości, czy też inaczej mówiąc zasada przydatności, nakazuje skonstruowanie środków służących do ograniczania praw i wolności podmiotu prawa w taki sposób, aby ich zastosowanie doprowadziło do osiągnięcia zamierzonego celu[113]. *A contrario* środki, które nie prowadzą do ziszczenia zamie-

[111] D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 66.
[112] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 4.02.2022 r., II SA/Po 531/21, CBOSA.
[113] J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 20.

rzonego celu, pozorne, takie które są pozbawione sensu nie mogą być ustanowione, a tym bardziej stosowane[114].

Zasada odpowiedniości posiada szczególną doniosłość w odniesieniu do koncepcji racjonalnego prawodawcy. Prawodawca posiada szeroką wiedzę o rzeczywistości, którą normuje. To z kolei oznacza, że racjonalny prawodawca (w tym także prawodawca aktów podustawowych) zobowiązany jest do stanowienia przepisów prawa w taki sposób, że jego cel zostanie urzeczywistniony. Nie powinno dochodzić przy tym do tworzenia przepisów prawa ponadmiarowo, ale także w sposób niewystarczający. Jako przykład można powołać wyrok TK, w którym uznano niekonstytucyjność obowiązującego od 2003 r. przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu[115]. Chociaż TK nie wspomniał wprost o zasadzie proporcjonalności, to jednak uznał, że koszt wydruku karty pojazdu wystawianej w związku z pierwszą rejestracją pojazdu sprowadzonego z terytorium państwa członkowskiego UE nie może przekraczać tych, które podmiot administracji publicznej ponosi w związku z jej wydrukiem[116]. Zawyżenie opłaty czyni ją niewspółmierną do tej, jaką powinna ponieść osoba rejestrująca pojazd. Właściciel pojazdu powinien zapłacić tyle, ile wynosi koszt wydrukowania karty pojazdu. Brak współmierności oznacza, że prawodawca (w omawianym przypadku - Minister Infrastruktury i Budownictwa) ustanowił przepis, który jest nieproporcjonalny, a w kontekście części składowej tejże zasady, nie wpisuje się w zasadę odpowiedniości. Zawyżona opłata nakłada większy ciężar na osobę rejestrującą pojazd niż jest to wymagane przez prawodawcę. Cel, jakim jest rejestracja pojazdu i uiszczenie opłaty, co prawda został osiągnięty, ale TK uznał, że kwota kilkukrotnie przewyższająca realny koszt wydruku karty pojazdu jest nieodpowiednia.

Przedstawione w poprzednim akapicie założenia zasady odpowiedniości można również przenieść na grunt stanowienia aktów prawa miejscowego. Skoro rada gminy, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja ma także uwzględniać zasadę proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przy czym, w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ingerencja w sferę prawa własności

[114] S. Jędrzejewski, D. Kijowski, *Glosa do wyroku z 12 I 1999, P 2/98*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 3, s. 107, a także K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 157-158.

[115] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28.07.2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1310.

[116] Wyrok TK z 17.01.2006 r., U 6/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2006, nr 3. Zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 4.08.2016 r., III SA/Po 386/16, CBOSA.

musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych tak, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty. Jednocześnie rada gminy powinna w jak najmniejszym stopniu ograniczać prawa właścicieli nieruchomości objętych planem z uwagi na chronione dobro[117].

Przykłady omówione w dwóch poprzednich akapitach ukazują potrzebę przeniesienia rozważań nad tą zasadą na grunt ustrojowego prawa administracyjnego. Prawo administracyjne powinno być stanowione w taki sposób, aby jego regulacje odpowiadały celowi wyznaczonemu przez prawodawcę. „W odniesieniu do aktywności organów prawodawczych zasadę proporcjonalności postrzega się w perspektywie respektowania przez ustawodawcę zasady adekwatności celów i środków. Oznacza to, że spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybrać takie środki, które byłyby skuteczne z punktu widzenia osiągania założonych celów, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane. (…) Oznacza to, że ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej”[118].

Uzasadniony jest zatem wniosek, że w świetle zasady odpowiedniości, istota prawa ustrojowego powinna być rozpatrywana dwutorowo. Po pierwsze, zasada odpowiedniości stanowi nakaz formułowania przepisów prawa w taki sposób, aby normowane regulacje były skuteczne. Ta zasada stanowi więc podstawową dyrektywę postępowania dla prawodawcy[119]. Należy zapewnić środki, które będą odpowiednie dla osiągnięcia celu zamierzonego przez prawodawcę. Po drugie, odnosi się *stricte* do strony formalnej. Dla zapewnienia realizacji zadań publicznych powinny być ustanowione odpowiednie podmioty administracji publicznej, które będą odpowiedzialne za urzeczywistnianie woli prawodawcy.

Drugim składnikiem zasady proporcjonalności jest zasada niezbędności, zwana także zasadą konieczności, czy też zasadą najmniejszej uciążliwości.

---

[117] Wyrok NSA z 20.11.2020 r., II OSK 1464/18, CBOSA, zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 12.02.2020 r., IV SA/Po 23/19, CBOSA - WSA w Poznaniu dokonał wyważenia zasad - ochrony interesu publicznego oraz prawa do zagospodarowania nieruchomości, do której posiada się tytuł prawny. Sąd oddalił skargę wskazując na potrzebę zachowania środowiska dolin rzek, zgadzając się z lokalnym prawodawcą co do konieczności pozostawienia terenów objętych planem prawem do kontynuacji zagospodarowania terenu bez możliwości zabudowy.

[118] Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A” 2002, nr 4.

[119] Zob. wyrok TK z 18.02.2003 r, K 24/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A” 2003, nr 11.

Zdaniem J. Zakolskiej, istotą zasady niezbędności jest następujący stan: „Jeżeli istnieje możliwość wyboru spośród kilku sposobów ograniczenia danego prawa - które są jednakowo przydatne dla realizacji założonego celu - obowiązkiem prawodawcy jest zastosowanie ograniczenia z jednej strony najmniejszego, a z drugiej wystarczającego dla osiągnięcia celu”[120]. Zasada niezbędności oznacza więc sytuację, w której podmiot stanowiący jak i stosujący prawo mając możliwość zastosowania kilku środków prawnych (tak samo skutecznych) powinien wybrać ten spośród nich, który będzie najmniej dolegliwy dla adresata tego środka.

Zastosowanie zasady niezbędności szczególnie można zaobserwować w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego (art. 7 § 2 u.p.e.a.). „Sprowadza się ona [zasada najłagodniejszego środka - przyp. M.M.] do tego, aby zastosowano właściwy środek, najmniej wkraczający w sferę praw jednostki i aby nie spowodował on szkód, które byłyby w sposób widoczny nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu. Posłużenie się metodą przymusu jest ostatecznością, który to odnosi się do zindywidualizowanego podmiotu i do realizacji wyraźnie określonego obowiązku”[121]. Organ egzekucyjny powinien najpierw dokonać przeglądu środków egzekucyjnych, których zastosowanie prowadzi bezpośrednio do wykonania nałożonego na zobowiązanego obowiązku. Jeżeli organ ten ma do wyboru zastosowanie grzywny celem przymuszenia oraz wykonanie zastępcze, powinien skorzystać z pierwszego środka, gdyż ten, co do zasady, jest środkiem najmniej uciążliwym[122]. Dany środek powinien być stosowany tak długo, póki egzekwowany obowiązek nie zostanie spełniony[123].

Zasada niezbędności zostanie naruszona, gdy zastosowany środek egzekucyjny wyrządzi szkodę większą niż była wymagana w związku z egzekwowanym obowiązkiem, przy czym to naruszenie musi mieć charakter obiektywny[124].

Zasada niezbędności znajduje także swoje odzwierciedlenie w regulacjach prawa materialnego. Nakładanie praw i obowiązków musi mieć miejsce z poszanowaniem omawianego składnika zasady proporcjonalności. Przykładem regulacji materialnoprawnej może być wprowadzenie nadmiernych zakazów w zakresie przebywania zwierząt w miejscach publicznych, regulowanych przez prawodawcę lokalnego, na podstawie przepisów ustawy o utrzymywaniu porządku i czystości

[120] J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności…*, s. 25.
[121] Wyrok NSA z 5.03.2020 r., II FSK 1128/18, CBOSA.
[122] Wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 668/19, CBOSA, por. także wyrok TK z: 5.02.2008 r., K 34/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A” 2008, nr 2 oraz 22.09.2005 r., Kp 1/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A” 2005, nr 8.
[123] Wyrok WSA w Gdańsku z 27.08.2019 r., II SA/Gd 345/19, CBOSA.
[124] Wyrok TK z 1.06.1999 r., SK 20/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 5.

w gminach[125]. Zakaz wyprowadzania zwierząt domowych na tereny ogólnodostępne jest daleko idącym zakazem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się. Taki zakaz cechuje się nieadekwatnością zastosowanego środka w stosunku do ustawowego celu reglamentacji normatywnej. Ustanowienie zakazu wstępu ze zwierzętami domowymi na określone tereny nie stanowi właściwego, proporcjonalnego środka ochrony przed stwarzanym przez te zwierzęta zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku - o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.[126]. Przedstawiony przykład dowodzi temu, że jeżeli ograniczenie wprowadzane w życie powoduje, że korzystanie z danej wolności będzie ponadnormatywnie utrudnione, a cel regulacji został spełniony, takie rozwiązanie znamionuje naruszenie zasady niezbędności.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zasada proporcjonalności (w tym także zasada niezbędności) jest samodzielną podstawą materialnoprawną rozstrzygnięcia, a działania, które skutkują nałożeniem na określone podmioty obowiązków lub ograniczeniem ich praw winno uwzględniać adekwatność i niezbędność dla realizacji określonych celów[127].

Omawiając zasadę niezbędności należy także powołać treść art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[128]. Wskazany przepis stanowi: „Kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić". Powołana regulacja stanowi podstawę do prowadzenia działań związanych z kontrolą sądową (art. 91 ust. 1 u.s.g.) jak i postępowaniem nadzorczym organów nadzoru (art. 85 i następne u.s.g.). K. Bandarzewski podaje w wątpliwość czy treść art. 8 ust. 3 EKSL, nie spowoduje ograniczenia samodzielności gminy w zakresie jej działalności[129]. Te wątpliwości rozstrzyga judykatura. Orzecznictwo wskazuje na konieczność zachowania proporcjonalności w postępowaniu nadzorczym, aby nie doszło do ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego[130].

---

[125] Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733, dalej jako: „u.c.p.g.".

[126] Wyrok WSA w Poznaniu z 15.10.2020 r., IV SA/Po 148/20, CBOSA.

[127] Wyrok NSA z 26.01.2021 r., II GSK 1927/18, CBOSA.

[128] Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu z 15.10.1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, dalej jako: „EKSL".

[129] K. Bandarzewski, *Kierunki zmian ustroju samorządu terytorialnego na kanwie prezydenckiego projektu ustawy dotyczącej społeczności lokalnych i jednostek samorządu terytorialnego,* [w:] M. I. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, LEX 2012.

[130] Wyrok WSA w Warszawie z 6.01.2010 r., II SA/Wa 1376/09, CBOSA.

Samodzielność tych jednostek wynikająca z zasady decentralizacji, nie może doznawać nadmiernych ograniczeń, stąd stosowanie zasady proporcjonalności nie może wypaczyć istoty konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatnim składnikiem zasady proporcjonalności jest zasada wyrażająca zakaz nadmiernej ingerencji (zasada proporcjonalności *sensu stricto*). Zasada ta wprowadza konieczność zachowania właściwej proporcji pomiędzy wprowadzanym ograniczeniem a celem, jakiemu to ograniczenie ma służyć. J. Zakolska wskazuje na konieczność wykazania przewagi zalet nad wadami w zakresie skutków wprowadzanego ograniczenia[131]. Ograniczenie określonego prawa czy też wolności prowadzi do konfliktu pomiędzy co najmniej dwoma wartościami. Rozwiązanie tego konfliktu powinno prowadzić do przyznania warunkowego pierwszeństwa jednej wartości przed drugą z uwagi na cel, jakiemu to ograniczenie ma służyć. W tym miejscu zasada proporcjonalności ukazuje się jako reguła kolizyjna[132].

Ważenie dwóch kolidujących ze sobą zasad w kontekście zasady proporcjonalności wymaga uwzględnienia obu z nich[133], jednakże jedna powinna być uwzględniona w większym stopniu niż druga. Innymi słowy, w konkretnych okolicznościach jedna wartość musi być uznana za cenniejszą od drugiej. Ta konstatacja prowadzi do konieczności rozstrzygnięcia zaistniałego sporu[134], jednakże nie może być sytuacji, w której jedna z nich zostanie całkowicie pominięta. Konieczność ograniczenia prawa czy wolności nie może wypaczać istoty tego prawa. Stanowi o tym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale przede wszystkim należy mieć na względzie dobro człowieka i jego godność[135]. Zorientowanie działalności państwa na dobro człowieka potwierdza kolejny raz służebną rolę administracji publicznej i prawa administracyjnego, bowiem regulują sferę, w której człowiek funkcjonuje. Ważenie zasad odbywa się zatem z poszanowaniem aksjologii danego systemu

[131] J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności*…, s. 27.
[132] E. Łętowska, *Wprowadzenie do*…, s. 18.
[133] O obowiązku zachowania minimalnej treści normy prawnej pozostające w kolizji z warunkowo przyznanym pierwszeństwem drugiej normy traktował K. Stern. K. Stern, *Das Staatrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III/2, *Allgemeine Lehren der Grundrechte: Grundrechtstatbestand, Grundrechtsbeeinträchtigungen und Grundrechtsbegrenzungenm Grundrechtsverluste und Grundpflichten, Schutz der Grundrechte, Grundrechtskonkurrenzen, Grundrechtssystem*, München 1994, s.676-677.
[134] T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i konflikt norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 1989, nr 1, s. 4.
[135] F. Longchamps uważa, że każde działanie państwa i wszystkich podmiotów występujących w jego imieniu jest zobligowane do działania mając na celu dobro człowieka i jego naturę, którą określa mianem humanizmu. Zob. F. Longchamps, *Z problemów*…, s. 13.

prawnego (uwzględniającego aksjologię społeczną). To ważenie podejmowane jest przez organy stosujące prawo, a w ostateczności przez sąd konstytucyjny[136].

Odnosząc ostatni z omawianych składników zasady proporcjonalności do regulacji prawa procesowego, należy wskazać treść art. 8 § 1 k.p.a. oraz art. 6 ust. 1 EKDA. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania". Drugi z kolei - „W toku podejmowania decyzji urzędnik dopilnuje, aby podjęte działania były proporcjonalne do wyznaczonego celu. Urzędnik w szczególności unika ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeśli ograniczenia te bądź obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań". Treść powołanych przepisów uwzględnia przedstawione wyżej poglądy. Zasada proporcjonalności nakłada na organ administracji publicznej możliwie jak największą niwelację skutków wydania decyzji wobec podmiotu prawa[137]. A. Wiktorowska podkreśla, że zasada proporcjonalności szczególnie znajduje zastosowanie podczas wydawania decyzji uznaniowych, gdy organ administracji publicznej dysponuje choćby niewielkim luzem decyzyjnym[138]. Przykładowo, podmiot spełniający przesłanki uzyskania zasiłku celowego może go nie otrzymać, gdyż na mocy pozostawionego organowi luzu decyzyjnego, organ ten nie musi przyznawać takiego uprawnienia. Wówczas decyzja organu musi być skrupulatnie uzasadniona, aby przedstawić racje dla odmowy przyznania świadczenia, czy też przyznania świadczenia w mniejszej wysokości niż osobie, która znajduje się w analogicznych okolicznościach[139]. Z kolei W. Piątek akcentuje ścisły związek zasady proporcjonalności z zasadą wyrażoną w art. 8 § 1 k.p.a. - zasadą budowania zaufania obywatela do organów władzy publicznej. Jej stosowanie, poza dyskrecjonalnością przy wydawaniu wskazanych wyżej decyzji, opiera się na rozstrzyganiu kwestii wpadkowych, takich jak przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, udostępnianie akt sprawy czy też wzywanie do zapoznania się z materiałem dowodowym. Wszystko to ma na celu minimalizowanie

[136] K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 687.
[137] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 21.03.2019 r., II SA/Po 891/18, CBOSA - Sąd uznał naruszenie art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a. przez prowadzenie postępowania dowodowego nadmiernie ingerującego w sferę prywatności strony postępowania. To doprowadziło do naruszenia zasady proporcjonalności.
[138] A. Wiktorowska, *O zasadach ogólnych…*, s. 359.
[139] Por. wyrok WSA w Poznaniu z 16.10.2019 r., IV SA/Po 413/19, CBOSA.

uciążliwości dla stron postępowania celem zagwarantowania możliwie największej ochrony jej praw[140].

Zasada proporcjonalności *sensu stricto* znajduje także zastosowanie w prawie materialnym np. w zakresie ustalenia warunków zabudowy. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) prowadząc postępowanie o ustalenie warunków zabudowy ma na względzie zasady dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Prowadząc analizę funkcji i zagospodarowania terenu organ planistyczny bierze pod uwagę wszelkie parametry zabudowań znajdujących się w obszarze analizowanym celem ustalenia warunków odpowiadających zabudowie zastanej. Jest to skorelowane z koniecznością uwzględniania podstawowej zasady polityki przestrzennej jaką jest ład przestrzenny. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* na gruncie ustalania warunków zabudowy ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy ustalenie warunków zabudowy dla planowanej inwestycji, a w przyszłości zrealizowanie jej z uwzględnieniem jej parametrów maksymalnych spośród wyznaczonych w decyzji, doprowadzi do powstania obiektu proporcjonalnego do zabudowy sąsiedniej i tym samym, czy zostanie zachowany wspomniany ład przestrzenny.

J. Zakolska oraz W. Piątek zgodnie wyróżniają jeszcze dwa inne składniki zasady proporcjonalności - cel, który ma służyć dobru wspólnemu oraz forma ograniczenia prawa lub wolności[141]. Powołani autorzy zgodnie twierdzą, że dodatkowe składniki zasady proporcjonalności stanowią rozwinięcie omówionej już zasady konieczności[142].

Zasada proporcjonalności bez wątpienia wpisuje się w katalog zasad ogólnych prawa administracyjnego. Wykazano, że jej materialny i ustrojowy aspekt w kontekście zasad tworzących zasadę proporcjonalności, wymaga od prawodawcy stanowienia prawa z uwzględnieniem odpowiednio adekwatności oraz niezbędności. To z kolei wyznacza kierunek prac legislacyjnych, prowadząc jednocześnie do wniosku, że prawodawca nie ma pełnej swobody stanowienia prawa, w której mógłby nie zważać na prawa i wolności jednostki. Ten sam wniosek należy odnieść również do procesu stosowania prawa.

Omawiana w tym punkcie niniejszego podrozdziału zasada jest dyrektywą interpretacyjną, ponieważ jej stosowanie ma miejsce w momencie kolizji dwóch norm prawnych. W jej ramach ma nastąpić rozstrzygnięcie konfliktu i przyznanie warunkowego pierwszeństwa jednej normy przed drugą. To pozwala także

[140] Zob. W. Piątek, *Zasada proporcjonalności* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018, s. 133.
[141] J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności…*, s. 18.
[142] Zob. W. Piątek, *Zasada proporcjonalności…*, s. 131.

na ujednolicenie praktyki stosowania prawa. Wynik ważenia jest uzależniony od okoliczności powstałego sporu.

Dzięki nieostrości zasady proporcjonalności, która wymaga każdorazowego ustalenia w procesie stanowienia jak i stosowania prawa, wymóg elastyczności działania podmiotów administracji publicznej jest zachowany. Wreszcie zasada proporcjonalności wypełnia luki w prawie administracyjnym poprzez konieczność ważenia zasad pozostających ze sobą w kolizji.

W toku stosowania zasady proporcjonalności dochodzi do ustalenia hierarchii i przyznania pierwszeństwa poszczególnym zasadom (aspekt aksjologiczny). Przedmiotowa zasada niejednokrotnie wywiera istotny wpływ na formułowanie instytucji prawnych, zarówno w prawodawstwie rangi parlamentarnej jak i na poziomie administracji rządowej oraz samorządowej.

Uznając końcowo, że zasada proporcjonalności stanowi rację dla szeregu innych norm, z uwagi na rozstrzyganie sporów kolizyjnych, ta zasada spełnia test kwalifikujący ją do kanonu zasad ogólnych prawa administracyjnego.

3.2.4. Zasada subsydiarności

Zasadę subsydiarności ujmuje się w literaturze w sposób zamienny używając terminu „zasada pomocniczości". Rodowód tej zasady, jak i jej oddziaływanie można zaobserwować na gruncie filozoficznym, socjologicznym, politycznym oraz prawnym. Niniejszy punkt tego podrozdziału będzie koncentrować się jedynie na aspekcie prawnym, choć i specyfika filozoficzna znajdzie swoje odzwierciedlenie w dalszych rozważaniach.

Zasada pomocniczości przyjęta na gruncie społecznej nauki Kościoła Katolickiego[143] rozwija myśl niemieckiego filozofa W. von Kettelera: „Tyle wolności, ile możliwe, tyle władzy, ile konieczne"[144]. Francuska filozof C. Millon-Delsol stawia tezę: „Władza nie powinna więc stawiać sobie celów innych, niż cele istot jej podległych. Jest jako taka niezbędna, dlatego że owe istoty nie są całkiem samowystarczalne. Jej rola jest jednak wtórna: stanowi środek oddany do wyłącznego użytku tych istot"[145]. C. Millon-Delsol podkreśla to co zostało już kilkukrotnie wyartykułowane w niniejszej pracy. Rolą władzy, w tym administracji publicznej, jest służba. Jej działanie nie powinno skupiać się na tym, co nie przynosi korzyści

[143] Zob. L. Taparelli d'Azeglio, *Saggio teoretico di diritto naturale appoggiato sul fatto*, Roma 1949, Leon XIII, *Rerum novarum. W kwestii socjalnej o położeniu robotników*, Warszawa 2001 oraz Pius XI, *Quadragesimo anno. O chrześcijańskim ustroju społecznym*, Warszawa 2002.
[144] C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, tłum. C. Porębski, Kraków 1995, s. 57.
[145] C. Millon-Delsol, *Zasada…*, s. 6-7.

społeczeństwu, któremu służy. Powyższe poglądy prowadzą do wniosku, że zasada subsydiarności stanowi emanację takich wartości jak dobro człowieka, dobro wspólne[146], interes publiczny, zasady współżycia społecznego oraz sprawiedliwość. Ta zasada wykazuje szczególne związki z wartością, jaką jest humanizm. Tak jak wskazano w rozdziale II, humanizm obliguje prawodawcę do podejmowania tylko takiej działalności, która będzie bezpośrednio albo pośrednio przyczyniać się do budowania dobra człowieka oraz dobra wspólnego.

Filozoficzne ujęcie zasady pomocniczości zakłada, że człowiek jest zdolny do kierowania swoim losem, urzeczywistniania swoich założeń. Jednakże częstokroć ograniczone możliwości sprawcze wymagają od struktur państwowych (niezależnie czy mowa o administracji publicznej) wspierania jednostki w realizowaniu jej dążeń, nie ograniczając przy tym samodzielności[147]. W zależności od punktu odniesienia, struktura systemu pomocniczego powinna prowadzić „od dołu ku górze"[148]. Wymaga dopowiedzenia, że istotą zasady subsydiarności jest wolność każdej jednostki, w zakresie jej udziału w realizacji zadań publicznych, oraz równość z innymi jednostkami, w zakresie czerpania korzyści z tego tytułu. Z kolei godność człowieka korzystającego z dóbr, jakimi dysponuje państwo, jest istotą państwa, powodem, dla którego państwo funkcjonuje[149]. C. Millon-Delsol nazywa cel państwa wprost - dobro wspólne i solidarność[150]. Nie oznacza to, że państwo przejmuje na siebie obowiązek wyręczania wszystkich podmiotów w zakresie realizacji zadań, gdzie jednostka, czy tzw. „struktury niższe" są niewydolne. Do tej kwestii przyjdzie jeszcze powrócić.

Istotę zasady subsydiarności jako zasady prawnej przedstawia E. Popławska. „Jako zasada prawna subsydiarność wskazuje, że prawa i wolności jednostek są źródłem wszystkich praw i obowiązków społeczności. Podobnie jak człowiek szukający pomocy społeczności tylko wtedy i tylko w tym zakresie, w jakim nie może sam spełnić swych zadań życiowych, tak samo każda społeczność mniejsza czy

[146] P. Wilczyński, *Dobro wspólne - aksjologiczny standard wykonywania władzy publicznej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa-Łódź 2019, s. 137.

[147] E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 174.

[148] Jednostkę wspiera gmina (szerzej samorząd terytorialny). Samorząd terytorialny jest wspierany przez władzę centralną (rząd). Organizacja międzynarodowa wspiera państwo członkowskie - D. Milczarek, *Subsydiarność - próba bilansu* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 319.

[149] M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 122, zob. także E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 138.

[150] C. Millon-Delsol, *Zasada…*, s. 71.

»niższa« odwołuje się do pomocy społeczności większych czy »wyższych« tylko wówczas, gdy nie może spełnić całokształtu zadań wyznaczonych jej przez potrzeby wszystkich członków. Dlatego każda społeczność »wyższa« zobowiązana jest szanować prawa społeczności »niższych« zapewniając im tym samym możliwość spełnienia ich naturalnych zadań"[151].

Subsydiarność według E. Popławskiej należy traktować, za M. Kuleszą, jako regułę postępowania, regułę wykładni oraz regułę celu[152]. Reguła celu oraz reguła postępowania mają zasadnicze znaczenie dla odniesienia omawianej zasady do podziału prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe. Według A. Wiktorowskiej obie te reguły mają doniosłość ustrojową, gdyż prawo reguluje relacje pomiędzy państwem oraz samorządem terytorialnym w zakresie realizowanych zadań publicznych[153]. To z kolei prowadzi do wniosku o bardzo silnym związku zasady subsydiarności z zasadą decentralizacji oraz dekoncentracji[154]. „Kryterium rozdziału kompetencji nie byłaby w takim razie treść działania, ale zdolność do jego podjęcia. Ponieważ działanie swobodne utwierdza egzystencjalną godność, ponieważ działanie w bliższym otoczeniu uważane jest za skuteczniejsze, przeto kompetencja przypadnie najpierw najbliższej jednostce bądź grupie i będzie w razie niedomagań przechodzić stopniowo aż do instancji najdalszych. W pewnych określonych przypadkach kompetencja przypadnie instancji wyższej z uwagi na cel danego działania: jeśli przydzielenie kompetencji instancji niższej miałoby zaszkodzić interesowi ogólnemu"[155].

Należy w tym miejscu podkreślić, że intencją niniejszych rozważań nie jest dojście do wniosku, iż zasada subsydiarności stanowi podstawę decentralizacji i dekoncentracji. Celem niniejszych rozważań jest wykazanie powiązania zasady subsydiarności oraz zasady decentralizacji między sobą. Subsydiarność może stanowić determinantę dla wprowadzenia ustroju zdecentralizowanego. Sama realizacja zasady pomocniczości bez decentralizacji może się okazać utrudniona.

Zasada decentralizacji została wyniesiona do rangi zasady ustrojowej, o której mowa w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP[156]. Decentralizację cechuje prawem

---

[151] E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*…, s. 139.
[152] M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz*…, s. 126.
[153] A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 213.
[154] A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*…, s. 213 oraz E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności*…, s. 139.
[155] C. Millon-Delsol, *Zasada*…, s. 67.
[156] „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej [ust. 1 - przyp. M.M.]. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa [ust. 2 - przyp. M.M.]".

przyznana i chroniona samodzielność w zakresie wykonywania zadań publicznych[157]. Przyznając, że podmioty prawa (administracji publicznej - gmina) w wyniku ustanowienia systemu zdecentralizowanego zostają wyodrębnione ze struktury państwa jako odrębnego podmiotu prawa, relacje pomiędzy nimi są regulowane przepisami prawa[158]. Zdecentralizowany system władzy publicznej nie oznacza, że centralizacja nie jest już elementem systemu prawnego. Istnienie decentralizacji w stopniu większym oznacza istnienie centralizacji w stopniu mniejszym[159].

Od decentralizacji należy odróżnić dekoncentrację. Dekoncentracja polega bowiem na przenoszeniu zadań z podmiotu nadzorującego na rzecz podmiotu nadzorowanego bez przenoszenia odpowiedzialności za ich wykonanie. Uwidacznia się w tym miejscu relacja podporządkowania właściwa dla kierownictwa w postaci woli decydenta o przeniesieniu zadań[160]. Choć zdaniem E. Ochendowskiego dekoncentracja polega na przeniesieniu wykonywania zadań publicznych na organy terenowe, z pewną domieszką samodzielności i względnej niezależności, to jednak podmiot delegujący wykonywane zadania posiada uprawnienia do sprawowania kierownictwa w tym zakresie[161].

W stosunku do decentralizacji przyznanie zadań i kompetencji wynika z regulacji ustawowych. W przypadku dekoncentracji wykonywanie tych zadań odbywa się w wyniku aktu woli podmiotu nadzorującego.

Można zatem sformułować wniosek, że decentralizacja oraz dekoncentracja stanowią przejaw zasady subsydiarności w prawie ustrojowym. Przez wprowadzenie do ustroju państwowego zasady decentralizacji prawodawca jest zobowiązany do ustanowienia przepisów dotyczących ustroju samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2 Konstytucji RP). Pomimo konstytucyjnego umocowania gmin, prawodawca ustanowił także samorząd powiatowy oraz samorząd województwa. Ustawy samorządowe[162] określają między innymi katalog zadań własnych każdego z wymienionych samorządów. Samorządy ponoszą odpowiedzialność z tytułu wykonywania zadań publicznych, a także są zobowiązane do ich finansowania.

---

[157] L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 3, s. 65.
[158] J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 10.
[159] E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 179.
[160] J. Starościak, *Decentralizacja…*, s. 15.
[161] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 233.
[162] Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm., ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 z późn. zm.

Jednocześnie uwidacznia się także zasada dekoncentracji (znaczenie ustrojowe subsydiarności), gdy wykonywanie zadań zostaje przeniesione na jednostki samorządu terytorialnego bez obarczenia ich odpowiedzialnością.

Istota zasady subsydiarności jest szczególnie dostrzegalna w sprawach z zakresu pomocy społecznej świadczonej przez samorząd gminny. Realizując zadania z zakresu pomocy społecznej administracja publiczna przyczynia się do umożliwienia osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (zob. art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej[163]. Z kolei art. 2 ust. 2 u.p.s. stanowi: „Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi". Powołany przepis dotyczy sedna zasady subsydiarności w znaczeniu tak ustrojowym jak i materialnym. Prawodawca w dziale III u.p.s. reguluje strukturę organizacyjną pomocy społecznej, wyznaczając właściwe podmioty do realizacji tej polityki oraz ich zadania (samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa, administracja rządowa - minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego - znaczenie ustrojowe). Ponadto prawodawca w dziale II u.p.s. reguluje świadczenia z pomocy społecznej, zasady i tryb ich przyznawania (znaczenie materialne). Realizując politykę społeczną, w myśl art. 2 ust. 1 i 2 u.p.s., administracja publiczna urzeczywistnia zasadę subsydiarności poprzez niesienie pomocy wobec osób, których sytuacja życiowa uniemożliwia egzystencję na poziomie godnym istoty ludzkiej. Zdaniem R. Michalska-Badziak, system pomocy społecznej jest przykładem realizacji zasady subsydiarności oraz zasady decentralizacji[164].

Zasada subsydiarności w znaczeniu procesowym wiąże się ściśle z postępowaniem administracyjnym. W rozważaniach nad zasadą dobrej administracji wspomniano[165] nierówność pomiędzy stroną postępowania (jako podmiotu słabszego) a organem administracji publicznej (jako podmiotu wyposażonego we władztwo). Nierówność, która cechuje stosunek procesowy, jest rekompensowana przez prawodawcę w postaci szeregu przepisów i zasad postępowania administracyjnego. Z tego względu prawodawca powołuje takie instytucje prawne, które zapewniają

[163] Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm., dalej jako: „u.p.s.".

[164] R. Michalska-Badziak, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 309.

[165] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.2, s. 163.

wzmocnienie pozycji strony w postępowaniu administracyjnym. Ustanawia się zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 w związku z art. 77 § 1 k.p.a.), zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.), zasadę budowania zaufania do organów administracji publicznej (art. 8 k.p.a.) czy też zasadę informowania stron postępowania o jego przebiegu (art. 9 k.p.a.). Prawodawca dąży zatem do wzmocnienia sytuacji prawnej strony postępowania administracyjnego, aby nadrzędność organu administracji publicznej nie prowadziła do arbitralnego wpływania na treść praw i obowiązków strony postępowania.

Konkludując rozważania na temat zasady subsydiarności należy zauważyć, że ta zasada powinna stanowić determinantę dla prawodawcy[166]. Jego rolą jest bowiem przyczynianie się do poprawy jakości życia obywateli poprzez zaspokajanie potrzeb, pozostających poza ich możliwościami. Oczywiście nie dotyczy to wszystkich potrzeb, ale tych, dzięki którym ochrona godności człowieka jest ustawicznie realizowana. System pomocy społecznej jest chyba najlepszym przykładem urzeczywistniania zasady subsydiarności. Prawodawca ustanawia bowiem administrację (aspekt ustrojowy) świadczącą pomoc społeczną w różnych formach (aspekt materialny). Formy pomocy są przyznawane w toku postępowania, w którym prawodawca wzmacnia pozycję prawną strony (aspekt procesowy).

Zasada subsydiarności stanowi również dyrektywę interpretacyjną. M. Kulesza wskazuje jednoznacznie, że zasada subsydiarności jest tzw. zasadą „w ruchu", gdyż cechuje się relatywizmem. Jego zdaniem, zasada subsydiarności nigdy jednoznacznie nie przesądza o ostatecznym kształcie podziału odpowiedzialności między jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową w zakresie realizacji zadań publicznych. Nie rozstrzyga także, jakimi środkami administracja publiczna ma wspierać człowieka w realizacji jego dążeń[167]. Należy w pełni podzielić to stanowisko. Zasada subsydiarności nie jest instytucją odznaczającą się statycznością. Cały czas zachodzą w niej przekształcenia, aby pomoc człowiekowi była świadczona wtedy, gdy nie może samodzielnie zrealizować swoich zamierzeń. Tak jak zmieniają się te zamierzenia, tak działania administracji publicznej powinny ewoluować.

Mając na względzie istotę zasady pomocniczości, praktyka działania administracji publicznej powinna przenosić się także na grunt stosowania prawa. Subsydiarność, będąca przedmiotem omawianej zasady, powinna być udzielana z uwzględnieniem okoliczności, w jakich znalazł się człowiek. Stan, w którym nie może zrealizować swoich zamierzeń, wymaga podjęcia przez właściwy podmiot

[166] R. Michalska-Badziak, *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*…, s. 315.
[167] M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz*…, s. 126.

administracji publicznej działań zmierzających do udzielenia rzeczonej pomocy. Jednakże i w tym przypadku nie da się nie zauważyć okoliczności, w których organ administracji publicznej działa w granicach uznania administracyjnego. W takiej sytuacji dochodzi do wyważenia kolidujących ze sobą przepisów prawa, wysławiających rozbieżne interesy - publiczny oraz prywatny. Zasada subsydiarności podobnie, jak zasada proporcjonalności omówiona w poprzednim punkcie, pozwala na wypełnianie luk w prawie administracyjnym przez co postulat elastyczności prawa należy traktować jako zrealizowany.

Wszystkie dotychczasowe rozważania nad zasadą subsydiarności prowadzą do jednoznacznego wniosku, że wpisuje się ona w katalog zasad ogólnych prawa administracyjnego. Ta zasada spełnia uwarunkowania aksjologiczne, stanowi podwaliny instytucji prawnej (m. in. wspomnianej już pomocy społecznej) oraz przyczynia się do stosowania innych przepisów prawa.

3.2.5. Zasada transparentności administracji

Synonimem transparentności jest jawność, którą można określić mianem, dostępu do informacji o danym zakresie spraw. W doktrynie prawa administracyjnego podjęto szereg prób zdefiniowania zasady jawności[168]. Określenie „transparentność administracji" czy też „jawność administracji" posiada bardzo szerokie znaczenie, ponieważ może odnosić się do wielu aspektów funkcjonowania administracji publicznej, ale także sądów administracyjnych. Jawność może dotyczyć struktury organizacyjnej podmiotów władzy publicznej, gospodarowania przez nie środkami publicznymi, a także postępowań toczących się przed nimi. Ustalenie znaczenia jawności wymaga więc każdorazowego zawężenia, aby precyzyjnie określić jej treść. Jest to szczególnie istotne, gdy obok zasady jawności porusza się zagadnienie prawa do informacji publicznej[169]. Poszukiwanie definicji jawności jest jednak niecelowe na gruncie niniejszych rozważań, ponieważ ich zamysł sprowadza się do ustalenia treści zasady jawności administracyjnej

[168] Zob. np. J. Niczyporuk, J. Stelmasiak, W. Taras, *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1, T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo" 1988, nr 6, T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, A. Rost, *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993, M. Mucha, *Ograniczenie zasady jawności i dostępu do informacji - regulacja administracyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1-2.

[169] A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 488.

w każdym obszarze aktywności władzy publicznej. Intuicyjne rozumienie jawności należy uznać za wystarczające.

Podobnie jak poprzednio omówiona zasada subsydiarności, również i zasada transparentności administracji ma swój konstytucyjny rodowód. Uznano ją za szczególnie istotną z uwagi na przekonanie, którego sens oddaje następujący pogląd: „jawność życia publicznego jest jednym z fundamentów demokracji (…) w systemie demokratycznym władze działają jawnie, niczego nie ukrywając przed obywatelami (…) demokratyczna władza pozwala sobie patrzeć na ręce zarówno w zakresie spraw bieżących, przeszłych, jak i planów na przyszłość”[170].

Zasada jawności administracyjnej ma swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego oraz zasadzie dobrej administracji[171]. Jako jej źródło wskazuje się także art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. A. Piskorz-Ryń przedstawia cztery podstawowe cele jawności, jednocześnie dowodząc, iż jej źródła zostały prawidłowo zidentyfikowane. Wspomniane cele to demokratyzacja życia publicznego, dążenie do wzrostu zaufania społecznego do władzy publicznej, walka z korupcją oraz usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej[172]. Nie sposób nie zgodzić się ze wskazanymi celami. Jawność organizacji i szeroko pojętej działalności administracji publicznej (prawodawczej i wykonawczej *sensu stricto*) stanowi gwarancję prawidłowo działającej administracji. Podobnego zdania jest D. Kościuk, który pojmuje zasadę jawności znacznie szerzej niż prawo określone w art. 9 k.p.a. Wskazany autor, poza aspektem procesowym zasady transparentności administracyjnej, podkreśla także jej aspekt materialny w postaci dostępu do informacji publicznej[173].

Uważa się, że jawność administracyjna stanowi jeden z przejawów sprawowania władzy zwierzchniej przez suwerena. Zdaniem L. Bieleckiego i J. Stelmasiaka władza zwierzchnia nie kończy się z momentem aktu wyboru określonych podmiotów. Efektem wyborów jest sprawowanie dalszej kontroli społecznej nad działalnością organów władzy publicznej. Jawność administracyjna według tych autorów stanowi prawo i wolność każdego obywatela[174]. „Jawność wyznacza

[170] P. Solarz [w:] P. Solarz (red.), *Jawność życia publicznego w Polsce*, Warszawa 2008, s. 11.
[171] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne*…, s. 137.
[172] A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej*…, s. 489.
[173] D. Kościuk, *Zasada informowania w kontekście prawa administracji elektronicznej,* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 256.
[174] L. Bielecki, J. Stelmasiak, *Zakres jawności działania organów powiatu* [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 45.

zatem sposób funkcjonowania administracji publicznej, a wszelkie kwestie z nią związane poddane są szczegółowej regulacji prawnej"[175].

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie ukształtowały się skonkretyzowane ramy jawności administracyjnej. Przyjmuje się, zgodnie z tym co już wskazano na temat szerokiego rozumienia zasady jawności, że obejmuje ona prawo dostępu do informacji publicznej, jawność toczącego się postępowania (oczywiście tylko dla stron, uczestników postępowania administracyjnego i organu administracji publicznej) oraz jawność organizacji i zasad działania administracji publicznej. Ponieważ ustawa o dostępie do informacji publicznej[176] nie zawiera definicji informacji publicznej, jej znaczenie należy zrekonstruować na podstawie dorobku orzecznictwa oraz doktryny. W świetle orzecznictwa przyjmuje się, że „określenie sprawy jako »publicznej« wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Sprawy niezwiązane ze wspólnotą publiczną, określane czasami w piśmiennictwie jako sprawy »sfery prywatnej« dotyczące kwestii prywatnych, osobistych, intymnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), związane z dobrami osobistymi (…), nie są sprawami publicznymi"[177]. Zdaniem B. Dolnickiego regulacja ustawy o dostępie do informacji publicznej jest niewystarczająca. Rozwinięciem tej regulacji stanowiącej *lex generalis* są sprawy uregulowane w ustawach samorządowych, dotyczące np. jawności gospodarki finansowej, jawności prawa miejscowego, zamówień publicznych, informacji o stanie środowiska[178].

E. Olejniczak-Szałowska rozciąga jawność administracyjną na sferę stanowienia oraz stosowania prawa[179], czego efektem są regulacje ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[180] oraz ustawy o ogłaszaniu aktów

---

[175] D. Cendrowicz, *Postępowanie w sprawie świadczeń z zakresu pomocy społecznej a jawność działania administracji publicznej* [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 144, cyt. za J. Ronowicz, *Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944-1960*, „Studia Lubuskie" V/2009, s. 152, T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawa*, „Studia Iuridica" 2004, nr 43, s. 217.

[176] Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako: „u.d.i.p.".

[177] Wyrok NSA z 28.06.2019 r., I OSK 4282/18, por. także wyrok NSA z 14.09.2010 r., I OSK 1035/10, wyrok WSA w Krakowie z 26.09.2019 r., II SAB/Kr 361/19, CBOSA, M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151.

[178] B. Dolnicki, *Wstęp* [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 18-20.

[179] E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada jawności administracyjnej* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 159.

[180] Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 677.

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[181]. Obie wskazane ustawy normują odpowiednio jawność w zakresie wywierania wpływu na stanowienie prawa jak i ogłaszanie aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz innych aktów prawnych, które wywierają wpływ na konstytucyjne akty prawa powszechnie obowiązującego.

M. Ulasiewicz przyznaje zasadzie jawności administracyjnej rangę zasady ogólnej prawa administracyjnego. Znajduje ona zastosowanie do każdego przejawu działalności organów władzy publicznej, w tym administracji publicznej (rządowej i samorządowej)[182]. Należy w pełni zgodzić się z tym poglądem. Jak każda dotąd przedstawiona zasada, również i omawiana zasada znajduje swoje odzwierciedlenie w prawie ustrojowym, materialnym oraz procesowym.

Jawność administracji w znaczeniu ustrojowym dotyczy struktury organizacyjnej administracji publicznej. Jawność nie dotyczy wyłącznie osób sprawujących określone funkcje[183], ale także organizacji urzędów, jednostek organizacyjnych, zadań i kompetencji wynikających z aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów prawa wewnętrznie obowiązującego. Rozbudowanym strukturom aparatu administracyjnego szczególnie stawia się wymóg transparentności, aby kontrola społeczna mogła być sprawowana skutecznie.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi podstawowy akt normatywny regulujący udostępnianie informacji publicznych. Powołana ustawa reguluje aspekt materialny zasady jawności. Dostęp do informacji publicznej pozwala każdemu zainteresowanemu jej uzyskaniem pozyskanie informacji w zakresie wykonywanych przez nią zadań. Na tej podstawie możliwe jest ustalenie, czy obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego są realizowane terminowo oraz w zakresie, w jakim wyznaczył je prawodawca. Można pójść o krok dalej i stwierdzić, że w ten sposób dokonuje się kontrola społeczna działalności administracji publicznej.

W toku przedmiotowej zasady jawności administracji wskazano już, że w ujęciu procesowym znajduje ona swoje normatywne umocowanie w treści art. 9 k.p.a. Powołany przepis stanowi: „Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach

[181] Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.
[182] M. Ulasiewicz, *Zasada jawności administracyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego,* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 228.
[183] M. Mączyński, *Pozycja prawna funkcjonariusza publicznego w świetle przepisów RODO,* [w:] M. Jędrzejczak (red.), *Ochrona danych osobowych w prawie publicznym*, Warszawa 2021, s. 147.

faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek". Wskazany przepis wyznacza obowiązek informowania stron w zakresie, w jakim wiedza o okolicznościach prawnych i faktycznych może mieć wpływ na wynik sprawy. W tym miejscu kolejny raz uwidacznia się służebna rola administracji publicznej i prawa administracyjnego. Strona postępowania jako podmiot administrowany (podmiot teoretycznie słabszy w stosunku administracyjnoprawnym) ma prawo dostępu do wszelkich informacji o dokonanych czynnościach w toku postępowania, udziału na każdym jego etapie (art. 10 k.p.a.), aby jej sytuacja prawna nie doznała uszczerbku. Szczególnie ma to znaczenie, gdy strona działa samodzielnie[184].

Z kolei informacje o toczącym się postępowaniu administracyjnym stanowią informację publiczną, do której dostęp przysługuje na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej. J. Olszanowski zasadnie zaznacza, że w tym zakresie jawność jest wyłączona jedynie w odniesieniu do informacji o stronie postępowania z uwagi na ochronę danych osobowych i prywatność[185].

Należy dodatkowo wskazać, iż zasada jawności obowiązuje na podstawie art. 49 - 49b k.p.a. Powołane przepisy regulują kwestie zawiadomień o dokonanych czynnościach w toku postępowania administracyjnego przez publiczne obwieszczenie. Dzięki publicznemu udostępnieniu informacji, np. społeczność może powziąć wiadomość o wydanej decyzji administracyjnej. To z kolei stanowi asumpt do partycypacji w postępowaniu i wpływaniu na treść ostatecznego rozstrzygnięcia.

Powyżej przedstawione rozważania dowodzą, że zasada jawności administracji jest zasadą ogólną prawa administracyjnego. Prawodawca powinien stanowić prawo w taki sposób, aby zadania i kompetencje podmiotów administracji publicznej poddawały się kontroli, aby żadna działalność nie była utajniona[186]. Dotyczy to także samej organizacji administracji publicznej.

Dorobek orzecznictwa wypracował powszechnie akceptowane rozumienie dostępu do informacji publicznej jako elementu jawności administracyjnej.

---

[184] Paremia *ignorantia iuris nocet* nie znajduje zastosowania w procesowym prawie administracyjnym.

[185] J. Olszanowski, *Zasada prawa do sprawiedliwego, szybkiego i jawnego procesu* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018, s. 158, zob. także wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2015 r., VI SA/Wa 2450/14, CBOSA.

[186] Nie dotyczy to tych informacji, które są objęte poufnością w myśl odrębnych przepisów z uwagi na bezpieczeństwo państwa.

Nieostrość tego pojęcia, brak definicji, pozwala na zachowanie elastyczności procesu stanowienia i stosowania prawa w omawianym zakresie.

Prawidłowa jest zatem konstatacja, że zasada jawności administracji spełnia warunek aksjologiczny kwalifikujący ją do katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego. Dzięki tej zasadzie można uzyskać odpowiedź, czy takie wartości jak dobro człowieka, interes publiczny, praworządność, sprawiedliwość, pewność oraz skuteczność prawa są respektowane przez administrację publiczną.

Zasada jawności stanowi podwaliny innych instytucji prawnych, które znajdują umocowanie normatywne w innych ustawach[187]. Tym samym przedmiotowa zasada jest racją dla innych norm i spełnia warunki testu zasady ogólnej prawa administracyjnego.

3.2.6. Zasada skuteczności

Zasada skuteczności prawa (administracyjnego) jest szczególnie doniosła, chociaż mogłoby się wydawać oczywiste, że prawo ma być skuteczne. W myśl prakseologicznej koncepcji T. Kotarbińskiego, o skuteczności można traktować, gdy dany cel zostaje osiągnięty przy możliwie najniższych nakładach[188]. *A contrario* przechodząc na grunt nauki prawa administracyjnego, nie można mówić o skuteczności działań, a tym samym samego systemu prawnego bez zbadania czy system realizuje zamierzone cele[189].

Źródło zasady skuteczności stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż wynika ona z jej preambuły. Ta zasada nie została wyartykułowana w postaci normy prawnej. Istnieje spór co do normatywności preambuły aktu normatywnego, a w konsekwencji mocy obowiązującej tekstu, który nie zawiera norm prawnych[190]. Nie ulega jednak wątpliwości, że preambuła jest integralną częścią Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (aktualnie obowiązującego aktu normatywnego o najwyższej randze), a więc posiada także moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny zasadnie podkreślił, że z treści preambuły da się odczytać wolę ustrojodawcy w zakresie kierunków interpretacji przepisów części

[187] Ustawa o dostępie do informacji publicznej, ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.
[188] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1973, s. 113.
[189] I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 231.
[190] Zob. § 11 Z.T.P.

normatywnej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[191]. Również R. Hauser wyraża pogląd o normatywności preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż jak wskazuje, rolą sądu administracyjnego jest dokonanie takiej oceny zastosowanego przez podmiot administracji publicznej przepisu prawa, aby konsekwencje aplikacji normy prawnej odpowiadały zasadom, wartościom, spójności oraz konstytucyjności[192]. Pogląd ten znalazł swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem TK oraz R. Hausera i przyznać, że preambuła stanowi podstawę prowadzenia wykładni przepisów sformułowanych w akcie normatywnym[193]. Podobny wniosek dotyczy stosowania prawa unijnego, gdy tekst rozporządzeń lub dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE jest poprzedzony wstępem, w którym wyraża się cel ustanowienia tej regulacji normatywnej.

W. Dawidowicz sformułował tezę, która pomimo upływu wielu lat od jej postawienia, nadal pozostaje aktualna. Autor stwierdził, że: „Jeżeli w administracji państwowej widzimy celową organizację powołaną do realizacji zadań państwa, jeżeli dalej uznajemy, że działania te mają charakter publiczny w tym sensie, że dotyczą istotnych interesów społeczeństwa, to w tych warunkach nie może być miejsca dla poglądu, że organy administracji państwowej mogą działać byle jak i że z istoty ich zadań nie wynika konieczność sprawnego działania”[194]. Nie ma bowiem miejsca dla dowolności działania, gdy administracja publiczna wykonuje zadania mające na względzie dobro wspólne (abstrahując od okoliczności, gdy podmiot administracji publicznej działa w ramach władzy dyskrecjonalnej określonej przez prawodawcę). Należy podkreślić w tym miejscu za J. Wróblewskim, że skuteczność prawa dotyczy jego całokształtu. Dotyczy więc w wymiarze jego tworzenia i stosowania[195].

Zdaniem J. Zimmermanna na zasadę skuteczności prawa składają się szybkość, efektywność i ekonomiczność[196]. Szerszy, jednakże podobny, katalog cech

[191] Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A” 2005, nr 5, podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 16.04.2021 r., II SA/Po 496/20, CBOSA.

[192] R. Hauser, *Wykładnia przepisów konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 67.

[193] Zob. np. uchwała NSA z 14.03.2005 r., FPS 5/04, wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 1561/12, wyrok NSA z 17.10.2013 r., II FSK 2826/11, wyrok NSA z 6.02.2007 r., I OSK 412/06, CBOSA.

[194] W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 53.

[195] J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973, s. 166, podobnie A. Żywicka, *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 206.

[196] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 101.

składowych zasady skuteczności w ujęciu prakseologicznym przedstawia E. Olejniczak-Szałowska. Należą do niego: korzystność, ekonomiczność, prostota, dokładność, udatność, czystość, niezawodność, racjonalność, energiczność, poprawność oraz solidność[197]. Przywołana autorka podkreśla dodatkowo stopniowalność omawianej zasady. Nie ulega wątpliwości, że wśród zadań publicznych znajdują się takie, których realizacja może nastąpić w stopniu większym lub mniejszym (walka z bezrobociem, alkoholizmem, narkomanią, zapewnienie ładu przestrzennego, świadczenie pomocy społecznej *etc*.). Z. Kmieciak zauważa jednak, że w takiej sytuacji należy określić minimalny próg/poziom dopuszczalności realizacji takiego zadania, aby nadal móc stwierdzić, że przepisy prawa są skuteczne[198]. Stopniowalność skuteczności realizacji niektórych zadań publicznych pozwala na pewne odchylenia od zasady skuteczności.

Zasada skuteczności jako przedmiot badań nauki prawa administracyjnego, teorii organizacji, zarządzania, a także nauki administracji, została poddana analizie także przez I. Skrzydło-Niżnik. Autorka ta określiła omawianą zasadę jako pojęcie-narzędzie (stopień osiągania celów przy uwzględnianiu stałej ekonomiczności i ekonomizacji kryteriów) oraz pojęcie-przedmiot[199]. Analiza pojęcia-narzędzia została odniesiona do twierdzeń sformułowanych przez F. Longchampsa, który traktował administrację publiczną dwojako - jako zjawisko oraz jako układ[200]. Skuteczność działania administracji publicznej i prawa administracyjnego, według F. Longchampsa, będzie miała miejsce wtedy, gdy pomiędzy układem a zjawiskiem będzie zachodzić zgodność.

---

[197] E. Olejniczak-Szałowska, *O zasadzie sprawności działania administracji - uwagi na tle koncepcji prakseologicznych ocen i dyrektyw Tadeusza Kotarbińskiego* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 188-190, zob. także J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994, s. 110. B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej* [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006, s. 110.

[198] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 15.

[199] I. Skrzydło-Niżnik, *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji*…, s. 232.

[200] F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 87 i n. Zjawiskiem administracji publicznej jest „działanie kulturowe na stanowisku publicznym, objęte podziałem pracy, czyli takie, w którym działający i stan zastany zgadzają się z oznaczeniami wyrażonymi w podziale pracy, tj. w układzie zdań wyrażających, że ze względu na określony cel poszczególni działający spełniają poszczególne działania wskazane za pomocą znamion stanu zastanego i stanu zdziałanego". Z kolei układem jest „podział pracy, który obejmuje działania kulturowe na stanowisku publicznym". F. Longchamps wskazuje w swoich twierdzeniach, że układ administracji publicznej jest pojęciem pomyślanym, założeniem idealnym, które wyraża stosunki prawne między jego stronami, a więc oddziałuje społecznie zgodnie z zamysłem prawodawcy. Z drugiej strony, zjawisko administracji publicznej to otaczająca rzeczywistość, która koryguje założenia objęte układem.

Z. Kmieciak uzupełnia twierdzenia F. Longchampsa wprowadzając znaczenie ogólne i szczególne zasady skuteczności. Pierwsze z nich odnosi się do prakseologicznego rozumienia skuteczności - relacja skutków funkcjonowania norm prawnych, skuteczność decyzji stosowania prawa i skuteczność sposobu wykonania decyzji stosowania prawa[201]. Elementami szczególnego znaczenia zasady skuteczności prawa są cele bezpośrednie i pośrednie. Pierwsze z nich *stricte* dotyczą skuteczności. Cele pośrednie dotykają oddziaływania wtórnego w zakresie stanowienia oraz stosowania prawa. Z tego względu Z. Kmieciak wyróżnia skuteczność prawa: behawioralną (realizacja bezpośredniego założenia prawodawcy), psychologiczną (wpływa na zachowanie adresata w zakresie zastosowania alternatywnych rozwiązań przy realizacji normy prawnej), finitystyczną (realizacja pośredniego celu normy prawnej pod warunkiem zaistnienia skuteczności behawioralnej) oraz społeczno-wychowawczą (kształtuje postawy społeczne w dłuższej perspektywie czasu)[202].

W dalszej kolejności Z. Kmieciak podkreśla cel skuteczności prawa - „gdy jest to uzasadnione właściwością normowanych stosunków lub gdy zachodzi nieodzowna potrzeba ograniczenia regulacji cywilnoprawnej w interesie społecznym"[203]. Należy postawić pytanie, w jaki sposób tego dokonać? Pamiętając postulat J. Wróblewskiego, że zasada skuteczności musi być realizowana w zakresie stanowienia oraz stosowania prawa należy podkreślić dwutorowość jej urzeczywistnienia.

Decyzja o podjęciu działań legislacyjnych, w zakresie stanowienia prawa administracyjnego, powinna być poprzedzona szczegółową analizą w zakresie zaistniałego stanu faktycznego w szczególności w ujęciu społecznym; celu, jaki ma być zrealizowany w wyniku uchwalenia ustawy; rozważenia zastosowania innych środków osiągnięcia tego celu, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy; przeglądu obecnego stanu prawnego, orzecznictwa, a także przeprowadzenia konsultacji (§ 1 Z.T.P.). Analiza wskazanych obszarów powinna odbywać się z poszanowaniem zasad, o których była mowa w poprzednich punktach tego podrozdziału.

Przygotowany projekt aktu normatywnego nie powinien zakładać wielości delegacji ustawowych do wydania aktów podustawowych. Jest to skorelowane z rozmaitością podmiotów zobligowanych do ich podjęcia (np. rady gmin). Akty

[201] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji…*, s. 17 cyt. za J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze" 1980, nr 1-2, s. 6-7.
[202] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji…*, s. 20-21.
[203] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji…*, s. 49.

prawa powszechnie obowiązującego powinny być w możliwie największym stopniu skonkretyzowane w celu uniknięcia nadmiernych luk prawnych, których wypełnienie nie może spoczywać na podmiotach uprawnionych do podjęcia aktów podustawowych.

Skuteczność stanowienia prawa to także prawidłowość trybu uchwalania danego aktu. Jako przykład można powołać przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - „Istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.". Powołane akty planistyczne będą nieważne, a więc nieskuteczne, jeżeli dojdzie do istotnego naruszenia procedury ich uchwalania.

W zakresie stosowania prawa zasada skuteczności nakazuje, aby został spełniony zamysł prawodawcy w tym momencie, gdy ziszczą się okoliczności faktyczne stanowiące hipotezę normy prawnej. Oczywistym jest, iż stosując prawo należy w pierwszej kolejności zastosować dyrektywy wykładni językowej, gdyż dla adresatów norm prawnych posłużenie się określonymi, zrozumiałymi dla nich wyrażeniami danego języka, powinno oznaczać to, co zostało w tym języku wypowiedziane. „Jeżeli jednak zastosowanie wykładni językowej w dość oczywisty sposób prowadzi do wniosków nieracjonalnych, sprzecznych z celem aktu prawnego, w którym dany przepis się znajduje albo odbiega poprzez użyte wyrażenia od uregulowania tożsamych zdarzeń prawnych w innych obowiązujących w tym samym czasie aktów prawnych, to należy poprzez inne rodzaje wykładni prawa starać się doprowadzić do ujednolicenia rozumienia analizowanych przepisów, kierując się możliwym do ustalenia *ratio* ustawodawcy i celem tych przepisów oraz dążąc do zapewnienia ochrony interesów osób, znajdujących się w okolicznościach zasługujących na ochronę"[204]. Powołany wyrok SN prowadzi do wniosku o niemożności poprzestania na efektach wykładni językowej. Językowy aspekt tekstu prawnego powinien być zestawiony z celem regulacji normatywnej (wykładnia celowościowa), który to powinien zdecydować o kierunku zastosowania normy[205]. Odnalezienie celu normy prawnej i uznanie, że znajduje ona zastosowanie do analizowanego stanu faktycznego sprawia, że następuje skuteczne zastosowanie przepisu prawa.

Trzecim aspektem skuteczności prawa jest nawiązujące do skuteczności finitystycznej i społeczno-wychowawczej „kształtowanie postaw społecznych

[204] Wyrok SN z 26.01.2011 r., II CSK 366/10, LEX nr 738098.
[205] Uchwała NSA z 7.12.2009 r., I OPS 6/09, CBOSA, a także M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa…*, s. 275.

o orientacji legalistycznej, wyrażających się co najmniej formalną akceptacją obowiązujących norm prawnych"[206]. Prawo powinno być tak stanowione i stosowane, aby budziło ono zaufanie do organów władzy publicznej (zob. art. 8 § 1 i 2 k.p.a.).

Należy jeszcze zwrócić uwagę na pogląd B. Dolnickiego, który uważa, że „jedynie komplementarne traktowanie elementów sprawności i demokratyzmu umożliwia osiągnięcie doskonałości administracji terenowej"[207]. Mając na względzie powyższe rozważania, zarówno skuteczność prawa jak i niewątpliwie demokratyzm w sprawowaniu władzy publicznej, wywierają skutki społeczne. B. Dolnicki wskazuje na konieczność realizacji następujących aspektów: istnienie samorządu terytorialnego, decentralizację ustroju, elekcyjność organów samorządu terytorialnego, przyznanie władztwa organizacyjnego podejmowanego przez monokratyczne bądź kolegialne organy samorządowe, przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego podmiotowości prawnej, respektowanie zasady subsydiarności, sprawowanie nadzoru nad samorządem i wreszcie zapewnienie transparentności (jawności) działań władz publicznych. Wszystko to powinno wpłynąć na zmianę filozofii administrowania przez podmioty administracji publicznej i ich urzędników, w celu zagwarantowania skuteczności prawa[208].

Zestawiając omawianą zasadę z podziałem prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne i procesowe, bez wątpienia można stwierdzić, że zasada skuteczności jest tą, która wykazuje część wspólną z każdą z tych powołanych dziedzin.

Skuteczność prawa w znaczeniu ustrojowym prowadzi do wniosku o potrzebie skonstruowania aparatu administracyjnego w taki sposób (jak wskazał B. Dolnicki), aby umożliwić realizację zadań publicznych. Wiąże się to bezpośrednio z postulatami B. Dolnickiego. Dzięki temu realizacja zadań będzie przebiegać w sposób o wiele bardziej skoordynowany przez podmiot (organ), który znajduje się blisko obywatela. Takie działanie będzie zdecydowanie szybsze, prostsze, niewymagające nadmiernych nakładów, mające na celu pomoc w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb. Podmioty administracji publicznej, które wykonują powierzone im zadania powinny być ustanowione w miarę potrzeby rozeznanej przez prawodawcę. Podmioty te należy powołać, gdy nie ma żadnego profesjonalnego „wykonawcy" zadań specjalistycznych. Z kolei podmioty już ustanowione mogą przyjąć na siebie kolejne zadania, o ile swoimi zasobami oraz możliwościami będą

[206] Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji…*, s. 102.
[207] B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm…*, s. 110.
[208] B. Dolnicki, *Sprawność i demokratyzm…*, s. 114-125.

dawać rękojmie skuteczności ich wykonywania. Szczególnie jest to dopuszczalne, gdy norma prawna jest zagrożona sankcją za jej naruszenie.

Skuteczność prawa w znaczeniu materialnym odnosi się do zadań, praw i obowiązków wykonywanych przez podmioty administracji publicznej, które swoją działalnością przesądzają o sytuacji prawnej jednostki. Wzorowym przykładem są regulacje prawne, które w sposób „szczególny" normują jakąś sferę działalności administracji publicznej. Mowa jest o ustawach, które potocznie są określane mianem „specustaw"[209]. Ze względu na cel, jaki przyświeca prawodawcy i poziom skomplikowania materii normatywnej z uwagi na wielość aspektów do uregulowania (aspekt materialny i procesowy jednocześnie), prawodawca dla skuteczności rozwiązań stanowi przepisy, które są odformalizowane, a ich stosowanie jest najmniej uciążliwe dzięki najprostszym środkom[210]. Oczywistym jest, że ustawy regulujące dane zagadnienie w sposób „szczególny" stanowią mniejszość regulacji normatywnych. Prawodawca winien zatem stanowić prawo administracyjne w taki sposób, aby prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym mogły zostać faktycznie urzeczywistnione. W tym celu ustanawia także „narzędzia" zapewniające możliwość egzekwowania obowiązków o charakterze publicznoprawnym.

Nie jest tak, że administracja publiczna ma monopol na wykonywanie zadań publicznych[211]. W wyniku transformacji ustrojowej, która po 1989 r. sprawiła między innymi przejście od administracji państwowej do administracji publicznej, w obecnym ustroju prawnym dochodzi do delegowania zadań publicznych poza strukturę administracji. Poza powierzaniem zadań zakresu administracji publicznej podmiotom znajdującym się poza tą strukturą, również rozproszenie zadań oraz kompetencji sprawia, że administracja staje się coraz bardziej rozbudowana, szczególnie administracja rządowa oraz samorządowa. Rozproszenie administracji nie powinno w żaden sposób rzutować na skuteczność jej działalności. Z tego względu działalność administracji rządowej i samorządowej powinna odznaczać się wysokim poziomem skuteczności dla zapewnienia poczucia bezpieczeństwa i budowy autorytetu państwa.

---

[209] Np. ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 z późn. zm., ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311, ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm., ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1156 *etc*.

[210] Ł. Stelmaszczyk, *Zasada sprawności (skuteczności) działań administracji w obszarze realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 363.

[211] G. Banaś, *Sprawna administracja warunkiem budowy nowoczesnego społeczeństwa,* [w:] J. Sikorski (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Kielce 2007, s. 10.

Zasada skuteczności prawa w znaczeniu procesowym nawiązuje do uregulowanej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości decyzji. W tym miejscu należy wyprzedzająco odnieść się do rozważań o materialnych jak i procesowych skutków wynikających z decyzji administracyjnej. O tym zagadnieniu będzie mowa w następnym rozdziale[212]. Dla trwałości decyzji administracyjnej skutek materialny, który jest istotą prawa administracyjnego, wymaga ustanowienia przepisów uniemożliwiających jej wzruszalność. Możliwość wzruszenia decyzji ostatecznej (w drodze wznowienia postępowania, stwierdzenia jej nieważności, jej zmiany czy uchylenia) prowadzi do wniosku, że zamysłem prawodawcy jest możliwość jej konwalidacji w sytuacji wystąpienia kwalifikowanego naruszenia prawa[213]. Związek sfery materialnej i procesowej w odniesieniu do trwałości decyzji administracyjnej podkreśla F. Longchamps: „Cóż jest bowiem celem postępowania? Prawidłowe ustalenie lub stworzenie jakiejś indywidualnej sytuacji prawnej. Otóż ta nowa sytuacja i jej dalsze losy są czymś, co oczywiście ma swój aspekt procesowy, ale zarazem także należy do sfery prawa materialnego. […] natomiast w punkcie końcowym postępowania [trwałości decyzji - przyp. M.M.], w kwestii stabilności decyzji w życiu prywatnym, kryterium trwałości jest »prawo« nabyte przez stronę"[214]. Tym samym, celem prawodawcy jest, aby konkretyzacja normy prawnej wynikającej z przepisów prawa materialnego, która następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej w prawem określonym procesie, została możliwie trwale utrzymana w obrocie prawnym. W tym celu prawodawca ustanowił przymiot ostateczności oraz prawomocności. „Prawomocność została również zdefiniowana jako atrybut utrwalający skonkretyzowane aktem administracyjnym materialnoprawne stosunki administracyjne, powodując ich moc wiążącą w czasie"[215].

Z treści art. 16 § 1 k.p.a. wynika przymiot ostateczności decyzji. Uzyskuje ona ten przymiot, gdy stronie nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przymiot ostateczności oznacza wykonalność decyzji. Przyjmuje się domniemanie legalności

[212] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.3., s. 227 i n.
[213] Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada trwałości decyzji w postępowaniach administracyjnych zintegrowanych z prawem Unii Europejskiej* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 678.
[214] F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 12, s. 920.
[215] W. Piątek, *Zasada trwałości decyzji* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018, s. 479 cyt. za T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 101, J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 33.

decyzji administracyjnej i wywieranie skutków prawnych, dopóki nie zostanie ona wyeliminowana z obrotu prawnego[216].

Od ostateczności należy odróżnić prawomocność decyzji (art. 16 § 3 k.p.a.). „Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne". W. Piątek podkreśla bardzo interesującą gradację trwałości decyzji. Podkreśla bowiem, że decyzja ostateczna, która nie została poddana kontroli sądowoadministracyjnej nie uzyskuje przymiotu prawomocności, jednakże wywołuje skutki prawne. „Siła" wynikająca z tego stanu nie jest tożsama ze stanem, w którym sąd administracyjny oddalił skargę na decyzję uznając zarzuty za nieuprawnione, co więcej nie będąc związanym granicami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.). W oparciu o przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny rozpoznaje sprawę w jej granicach. Sąd analizuje więc sprawę w całokształcie, nie ograniczając się do zarzutów skargi. Czyni to również pod kątem przesłanek prowadzących do zastosowania nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Część orzecznictwa stoi zatem na stanowisku, że w takiej sytuacji powinno dojść do ograniczenia możliwości wzruszenia decyzji w trybie nadzwyczajnym, skoro w wyniku poddania decyzji kontroli sądowej nie znaleziono żadnych podstaw, w tym wznowieniowych, skutkujących uchyleniem jej [217].

Powyższe prowadzi do wniosku, że skuteczność prawa ma miejsce wówczas, gdy decyzja administracyjna zostaje utrzymana w mocy i decyzja ta ma charakter trwały. Prawodawca (racjonalny) przewidział także możliwość przymusowego wyegzekwowania decyzji w sytuacji zaniechania dobrowolnego wykonania jej przez zobowiązanego. Postępowanie prowadzące do przymusowego spełnienia obowiązku wynikającego z decyzji administracyjnej, ale także obowiązku wynikającego z przepisu prawa, zostało uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zastosowanie zasady trwałości w kontekście zasady skuteczności w ujęciu procesowym w postępowaniu egzekucyjnym dzięki regulacji art. 18 u.p.e.a., prowadzi do wniosku, iż prawodawca podkreśla konieczność utrzymania zapadłych rozstrzygnięć w toku postępowania administracyjnego w mocy, i dążenie do egzekwowania obowiązków z nich wynikających poprzez zastosowanie w razie potrzeby środków egzekucyjnych[218].

Konkludując powyższe rozważania nad zasadą skuteczności należy stwierdzić za J. Supernatem, że ze względu na konstytucyjny rodowód tej zasady należy

[216] Wyrok WSA w Białymstoku z 9.06.2020 r., II SA/Bk 304/20, CBOSA.
[217] Uchwała NSA z 7.12.2009 r., I OPS 6/09, CBOSA.
[218] M. Strożek-Kucharska, *Zasady prawa stosowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji* [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 722.

ją uznać za zasadę sprawnego działania administracji[219]. Co więcej, należy ją odnieść także do prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Przedstawione refleksje dowodzą także, że zasada skuteczności jest jedną z najważniejszych zasad rządzących procesem legislacyjnym.

Zasada skuteczności jest dyrektywą interpretacyjną. Zarówno w procesie stanowienia jak i stosowania prawa, ale także w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego, zasada skuteczności jest zauważalna. Dość wskazać, że w procesie stosowania prawa należy stosować wykładnię celowościową, aby „odnaleźć" zamysł prawodawcy. Prawidłowe „odkodowanie" celu zapisanego w normie prawnej warunkuje prawidłowe zastosowanie przepisu prawa. „Poszukiwanie" celu obowiązujących przepisów prawa ujednolica praktykę stosowania prawa. Zasada skuteczności niewątpliwie jest więc zasadą ogólną prawa administracyjnego.

Omawiana zasada bez wątpienia spełnia uwarunkowania aksjologiczne. W treści zasady skuteczności zakodowane są wartości takie, jak pewność prawa, czy też humanizm. Skuteczność prawa stanowi podwaliny instytucji postępowania egzekucyjnego, co otwiera organom egzekucyjnym możliwość stosowania konkretnych narzędzi przymusowego wykonania obowiązku publicznoprawnego. Wreszcie zasada skuteczności jest podstawą dla innych norm prawnych, które mają na celu jej realizowanie.

3.2.7. Zasada weryfikowalności administracji i jej działań (zaniechań)

Kolejna zasada ogólna prawa administracyjnego ściśle nawiązuje do terminu „kontroli", o którym będzie mowa w następnym rozdziale[220]. Nie sposób nie oprzeć się wrażeniu, że zasada weryfikowalności nawiązuje także do zasady skuteczności. W poprzednim punkcie tego podrozdziału stwierdzono, że skuteczność prawa wymaga pewnych zabezpieczeń w postaci np. możliwości zastosowania przymusu. Jednakże skuteczność i w tym zakresie wymaga sprawdzalności. Stąd rodowód tej zasady, wynikający z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uzasadnia związek z poprzednio omówioną zasadą skuteczności[221]. Administracja publiczna dla wykazania skuteczności swojego działania jest zobowiązana do pozostania w pełnej gotowości w zakresie poddania się sprawdzeniu w każdym czasie. Nie jest istotne przy tym, w jak szerokim zakresie to sprawdzenie miałoby nastąpić.

---

[219] J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.
[220] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.5., s. 235 i n.
[221] M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 259.

Omawiając zasadę weryfikowalności należy odnieść się do zagadnienia „kontroli". Wymaga to jednak przyjęcia jego najszerszego możliwego znaczenia. Będzie to niezależne od omówienia tego zagadnienia w punkcie 4.3.5. rozdziału IV. Wieloznaczność tego pojęcia, a także konsekwencje stosowania tej instytucji prawnej, skłania ku konieczności postrzegania omawianej zasady z punktu widzenia wielości narzędzi kontrolnych i skutków jakie wywołują.

Tak jak wskazano na początku, zasada weryfikowalności istotnie przyczynia się do utrwalania skuteczności i pewności prawa. Szeroko rozumiana działalność podmiotów administracji publicznej nakłada na administrację odpowiedzialność, ale także prawem określoną swobodę. Ponieważ skutki działania administracji publicznej wywierają skutki społecznie, sprawdzalność postępowania podmiotu administracji wymaga umożliwienia wielopłaszczyznowej analizy tejże administracji. Należy zgodzić się z E. Ochendowskim, który uważał, że: „Ze względu na różnorodność działalności administracji konieczne jest istnienie pewnego systemu instytucji kontrolnych i zróżnicowanie form kontroli"[222]. Dalej ten sam autor wskazywał, że instytucje kontrolne muszą być względem siebie komplementarne, aby uniknąć luk w prawie administracyjnym.

„Przedmiotem kontroli może tu więc być zarówno struktura organizacyjna administracji, jak i jej działalność. Zależnie od przedmiotu jest ona prowadzona z różnych punktów widzenia. Strukturę bada się pod kątem racjonalnej organizacji pracy administracji państwowej, zasad budowania administracji, zgodności z przepisami ustrojowymi itp. Działalność administracji bada się zaś głównie z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem lub polityką państwa, celowości, rzetelności, zasad sprawiedliwości społecznej itp."[223]. Przedstawiony pogląd J. Langa ma doniosłe znaczenie dla przyjętej w tym rozdziale metodologii, polegającej na odniesieniu każdej z zasad ogólnych do podziału prawa administracyjnego. Należy zatem w tym miejscu rozwinąć zasadną myśl J. Langa.

W powyższym cytacie wskazano, że przedmiotem kontroli może być struktura organizacyjna administracji. W tym miejscu uwidacznia się aspekt ustrojowy kontroli. Poprzez sprawowanie kontroli nad strukturą organizacyjną administracji można stwierdzić, czy właściwie robi się użytek z przypisanych kompetencji podmiotowi administracji publicznej; czy zadania przypisane na mocy przepisów prawa są należycie realizowane. Ustalenia te mają na celu sprawdzenie sprawności działań, ich skuteczności albo piętnowanie zaniechań. Wszystkie te czynności

[222] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…*, s. 435, podobnie Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa…*, s. 173.
[223] J. Lang, *Kontrola administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 315.

objęte weryfikowalnością mają na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy administracja publiczna w stanie poddanym kontroli działa prawidłowo, czy jej działania można zracjonalizować, czy da się zauważyć jakieś niebezpieczeństwa i zagrożenia zakłócające jej działalność w dłużej perspektywie czasu. Wyprzedzając rozważania przedstawione w rozdziale IV[224] rozumienie kontroli i nadzoru uprawnia do wniosku, że w zakresie prawa ustrojowego możliwe jest stosowanie środków kontrolnych i nadzorczych w celu prawidłowego zorganizowania podmiotów (aparatu) administracji publicznej.

J. Lang wskazał także na aspekt materialny sprawowanej kontroli. W tym zakresie należy podkreślić weryfikowalność działania (zaniechania) administracji publicznej w przedmiocie urzeczywistniania praw i obowiązków publicznoprawnych. Kontrola, sprawowana szczególnie przez organy kontroli zewnętrznej np. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, pozwala na stwierdzenie, czy prawa i wolności obywatelskie są należycie realizowane przez podmioty administracji publicznej. Doskonałym przykładem jest prawo do zgromadzeń publicznych. Rzecznik Praw Obywatelskich jest władny, aby zakwestionować uchwałę rady gminy w przedmiocie wyznaczenia miejsc wolnych od obowiązku zgłoszenia takiego zgromadzenia ze względu na potrzebę ochrony praw i wolności. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do włączenia się do postępowania administracyjnego na prawach prokuratora w przedmiocie udzielenia pozwolenia na zorganizowanie zgromadzenia. Tak pojmowana kontrola pozwala na weryfikację prawidłowości działań administracji publicznej w zakresie realizacji praw i obowiązków.

Zasada weryfikowalności znajduje także swoje zastosowanie w prawie procesowym. Z. Kmieciak stawia tezę, iż postępowanie administracyjne jest formą kontroli. „Obecnie przepisy k.p.a. i u.o.p. [odpowiednio: Kodeks postępowania administracyjnego i Ordynacja podatkowa - przyp. M.M.] tworzą dość złożony system kontroli rozstrzygnięć organów administracji (decyzji i postanowień), zarówno w toku instancji, jak i poza nim, w tzw. nadzwyczajnych trybach postępowania. (…) Weryfikacja decyzji (postanowień) w toku instancji ma zapewnić ponowne rozpatrzenie sprawy albo wynikłej w postępowaniu kwestii incydentalnej co do jej meritum”[225]. Pogląd Z. Kmieciaka zasługuje na aprobatę szczególnie w świetle regulacji art. 78 Konstytucji RP, której przypisuje się doniosłość publicznego prawa podmiotowego w zakresie odwoławalności od orzeczeń i decyzji

[224] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.5., s. 235 i 242.
[225] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa…*, s. 180-181.

zapadłych w pierwszej instancji[226]. Odwołalność uprawnia do zweryfikowania zapadłego rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji. Pamiętając wielokrotnie już podkreślane związanie organów administracji publicznej prawem pozytywnym, należy zwrócić uwagę na konieczność poddania weryfikacji tych rozstrzygnięć także w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W tym celu warto podkreślić związek pomiędzy art. 184 a art. 45 Konstytucji RP. Pierwszy z powołanych przepisów ustanawia ogólne ramy ustrojowe i rzeczowe sądownictwa administracyjnego. Drugi z kolei stanowi o konstytucyjnym prawie do sądu. Z. Kmieciak określa instytucję sądownictwa administracyjnego oraz prawa do sądu mianem zasady kontroli instancyjnej[227]. Te regulacje mają jednocześnie doniosłość ustrojową jak i procesową. Znaczenie ustrojowe wymaga utworzenia instancyjności organizacyjnej, tj. powołania organów wyższego stopnia, a także sądów, co wynika *notabene* z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Doniosłość procesowa wymaga z kolei ustanowienia właściwych środków procesowych zezwalających na urzeczywistnienie dewolutywności postępowania.

Powyższe wyraźnie wskazuje, że zasada weryfikowalności administracji publicznej i jej działań (zaniechań) jest zasadą ogólną prawa administracyjnego. Znajduje ona bowiem zastosowanie w prawie ustrojowym, materialnym i procesowym. Wymaga się od prawodawcy ukierunkowania procesu legislacyjnego na wzmacnianie pozycji organów sprawujących szeroko rozumianą kontrolę. Dotyczy to nie tylko ustanawiania nowych form organizacyjnych, ale także wyposażania ich w szerokie uprawnienia kontrolne. Pomimo swoistości kontroli instancyjnej sprawowanej w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym prawodawca powinien gwarantować szerokie uprawnienia organów administracji publicznej i sądów administracyjnych, w zakresie prawidłowej procedury urzeczywistniania praw i obowiązków publicznoprawnych.

Formułowanie wniosków kontrolnych powinno uwzględniać elastyczność prawa w zakresie osiągnięcia konkretnego celu. Stąd weryfikowalność zasługuje na miano dyrektywy interpretacyjnej w zakresie ujednolicenia praktyki stosowania prawa. Tym samym zasada weryfikowalności spełnia założenia aksjologiczne. Jest bowiem emanacją takich wartości jak prawda, legalność, skuteczność, pewność prawa i sprawiedliwość.

[226] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne…*, s. 180.
[227] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa…*, s. 182.

3.3. Podsumowanie

Zasady prawa mają na względzie urzeczywistnianie wartości społecznie aprobowanych. Stanowią one niejako gwarancję tego, że prawo będzie stanowione oraz stosowane z poszanowaniem tych wartości. Ze względu na dwoistość postrzegania zasad prawnych, tj. w znaczeniu opisowym oraz w znaczeniu dyrektywalnym, należało dokonać analizy rozważań doktryny oraz przeglądu orzecznictwa w celu przeniesienia zasadniczych rozważań nad istotą zasad na grunt prawa administracyjnego pod kątem znalezienia części ogólnej tego prawa.

Prawo administracyjne, które jak już wskazano jest „skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym" realizującym za pośrednictwem administracji publicznej dobro wspólne, musi odznaczać się zasadami, według których będzie oceniane jako skuteczne, pewne, sprawiedliwe, służące dobru człowieka *etc*. Skoro prawo administracyjne stosowane oraz, po części, stanowione przez administrację publiczną ma na celu służbę obywatelom poprzez ustawiczne urzeczywistnianie wartości uniwersalnych, zasadne było sporządzenie warunków, jakie powinny spełnić normy prawne, aby zakwalifikować je do katalogu zasad ogólnych prawa administracyjnego. Propozycja K. Ziemskiego, dotycząca sprawdzenia, czy norma zasługuje na miano zasady ogólnej z uwagi na spełnienie postulatu elastyczności, jasności przepisów, wyjaśnienie czy możliwie w największym stopniu eliminuje luki w prawie oraz, czy urzeczywistnia wartości powszechnie aprobowane przez społeczeństwo[228], a także propozycja wyjaśnienia czy zasada spełnia preferencje aksjologiczne, stanowi podwaliny instytucji prawnej i czy jest racją dla szeregu innych norm, stanowiła wyznacznik, według którego należało poddać każdą normę próbie. Tylko łączne spełnienie ww. warunków pozwalało na uznanie, że zasada poddana temu testowi jest zasadą ogólną prawa administracyjnego.

W niniejszym rozdziale wyróżniono siedem zasad ogólnych prawa administracyjnego, które spełniły warunki aksjologiczne. Niektóre z nich stanowią rozwinięcie innych zasad np. zasada dobrej administracji została zrekonstruowana na podstawie zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada skuteczności została z kolei wyrażona w preambule do Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej. Zróżnicowanie umiejscowienia każdej z tych zasad w systemie prawnym według jego obecnego kształtu, uzasadnia „zebranie" ich w ramach jednego aktu normatywnego dla ujednolicenia stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego. Godzi się także zauważyć, że każda z omówionych w niniejszym rozdziale zasad

[228] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.2., s. 211.

znajduje swoje odzwierciedlenie w administracyjnym prawie ustrojowym, materialnym oraz procesowym.

Zasada praworządności została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP oraz w art. 6 k.p.a. Chociaż status ontologiczny tej zasady nie podlega kwestionowaniu, zasadnym jest przywołanie jej w ustawie - Prawo administracyjne ogólne - aby objęła ona zarówno sferę działalności administracji publicznej, która stanowi postępowanie administracyjne, a także stanowienie prawa.

Zasada dobrej administracji, chociaż znana jest od dziesięcioleci, nie została wyniesiona do rangi zasady obowiązującej w ramach prawa pozytywnego. Jej status ontologiczny wyznaczają jedynie reguły inferencyjne, a także przepisy Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, który jak wiadomo, nie posiada doniosłości aktu normatywnego, a więc nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Zasada dobrej administracji stanowi chyba najbardziej wyraźny przejaw służebnej roli administracji publicznej oraz prawa administracyjnego. To na podstawie tej zasady powinno dojść w ramach prawa ustrojowego oraz materialnego do zmiany filozofii administrowania, które umiejscawia obywatela w centrum „życia" administracji publicznej. Ciekawa propozycja Z. Cieślaka oraz Z. Niewiadomskiego odnośnie do zakwalifikowania zasady dobrej administracji do kategorii publicznych praw podmiotowych, stałoby się realną drogą do przemiany w filozofii administrowania, bowiem strona postępowania mogłaby w oparciu o tę zasadę kwestionować działalność administracji publicznej.

Zasada proporcjonalności ma na celu przede wszystkim, jak to wskazała E. Łętowska, wprowadzenie „ograniczenia ograniczeń". Działania proporcjonalne to takie, które są adekwatne, konieczne i proporcjonalne w ścisłym tego słowa znaczeniu. Administracja publiczna powinna podjąć działania takie, które bezpośrednio prowadzą do osiągnięcia zamierzonych celów bez konieczności ponoszenia ponadnormatywnych kosztów. Działania proporcjonalne pozwalają zatem lepiej zracjonalizować środki oraz wysiłki poniesione na rzecz realizacji danego zadania, aby pozostałe zasoby poświęcić na inne zadania.

Administracja publiczna, która sprawuje w swojej działalności władztwo, nie powinna ingerować w sferę życia obywateli, którym służy, jeżeli nie jest to konieczne ze względu na osobiste możliwości osiągnięcia celów zamierzonych przez społeczeństwo. Działalność administracji odznacza charakter subsydiarny, kiedy wpisuje się w pogląd W. von Kettelra: „Tyle wolności, ile możliwe, tyle władzy ile konieczne". Również pogląd C. Millon-Delsol, według którego władza nie powinna podejmować działalności, która nie służy osobom podległym jej władztwu,

zasługuje na aprobatę. Działalność administracji powinna zostać zainicjowana wtedy, kiedy osiągnięcie celów przez jednostkę jest poza jej możliwościami.

Poprzez sprawowanie kontroli, która stanowi istotę ostatniej omówionej zasady, oraz zapewnienie jawności działań administracji publicznej można jednoznacznie stwierdzić, czy te działania odpowiadają prawu i zmierzają do realizacji skutecznych rozwiązań, a więc takich, które urzeczywistniają dobro wspólne.

Rozważania rozdziału III sprowadzają się do jednego wniosku - zasady ogólne prawa administracyjnego prowadzą do zapewnienia realizacji wartości, o których była w mowa w rozdziale II, przypisując im szczególny status w materii prawnoadministracyjnej. Urzeczywistniając te zasady, prawodawca daje wyraz trosce o dobro wspólne, a więc istotę administracji publicznej oraz prawa administracyjnego. Tym samym, zasady ogólne prawa administracyjnego stanowią nierozerwalny element części ogólnej prawa administracyjnego.

Kończąc rozważania nad zasadami ogólnymi prawa administracyjnego, należy stwierdzić, że udało się odpowiedzieć na pytania postawione w wstępie do niniejszej pracy. Pytania te pozostawały w ścisłym związku z materią omówioną w rozdziale II. Wartości uniwersalne, jakie omówiono w poprzednim rozdziale znajdują swoją normatywną postać w zasadach ogólnych prawa administracyjnego, jakie były przedmiotem refleksji niniejszego rozdziału.

Rozdział IV

DEFINIOWANIE UNIWERSALNYCH POJĘĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

4.1. Uwagi wprowadzające

Celem czwartego rozdziału niniejszej pracy jest sformułowanie katalogu uniwersalnych pojęć prawa administracyjnego oraz próba ich zdefiniowania, poprzedzona omówieniem przyjętej metody. Dla zapewnienia jednoznaczności oraz porządku rozważań, należy już teraz wprowadzić rozgraniczenie między pojęciami prawnymi, będącymi przedmiotem dalszych refleksji a pojęciami prawniczymi. Pierwsze z nich oznaczają fakty i zjawiska prawne nieistniejące w świecie naturalnym. Tylko działalność prawodawcy niejako stwarza je[1]. Z kolei pojęcia prawnicze to te, które „powstają i są opracowywane przez prawników w związku z normami, których zawartość starają się poznać w określonym celu"[2].

Przyjęty przez B. Wróblewskiego rodowód pojęć prawnych był kwestionowany przez J. Gregorowicza. Oponent ten zasadnie uważał, że chociaż prawodawca ustanawia pewne oddziałujące społecznie instytucje nazywając je w określony sposób, to jednak niezależnie od ustanowionego przez prawodawcę ich kształtu, ulegają one zmianie. Zmiany te zachodzą, „gdy reprezentanci tej dziedziny zmieniają ich sens w stosunku do sensu potocznego, ale są pojęciami danej dziedziny także wtedy, gdy przedstawiciele tej dziedziny uwypuklają analitycznie zastany sens pojęcia i posługują się nimi w swoich wypowiedziach o badanej rzeczywistości"[3].

Na początku rozważań nad pojęciami uniwersalnymi prawa administracyjnego, należy również wyjaśnić, dlaczego definiowanie pojęć jest tak istotne

[1] B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 76.
[2] B. Wróblewski, *Język prawny*…, s. 77.
[3] J. Gregorowicz, *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962, s. 19.

z punktu widzenia tematu niniejszej pracy, oraz dlaczego te pojęcia stanowią element części ogólnej tego prawa. Za pośrednictwem pojęć uniwersalnych prawodawca wyraża swoją wolę w zakresie nazewnictwa stanów rzeczy, zjawisk oraz przedmiotów prawa, a także formułowania kryteriów, według których działa administracja, w tym toczące się przed nią postępowanie z udziałem podmiotów administrowanych. Dotyczy to zarówno stanowienia jak i stosowania prawa administracyjnego.

Aby wyjaśnić konieczność uregulowania pojęć uniwersalnych dla prawa administracyjnego należy w pierwszej kolejności przedstawić, czym one są i jaka jest rola definicji legalnych w prawie administracyjnym. Przedstawiona refleksja w tym momencie nie będzie odnosić się do założeń filozofii arystotelejskiej, która posiada największe zasługi na tym polu. Przede wszystkim, definicja jest zdaniem o pewnej strukturze, „należącym do systemu czy metasystemu, stwierdzającym wyraźnie, czy też pozwalającym się tylko domyślać znaczenia słów i ich skrótów w sposób pewny”[4]. A. Halasz wprowadza podstawowe funkcje, jakie spełniają definicje. Przede wszystkim wskazuje na denotację, tj. że dane wyrażenie oznacza „to a to”. Zasadniczo chodzi o metodykę tworzenia podmiotów, przedmiotów i czynności o charakterze konwencjonalnym. Według S. Czepity, definicje legalne (projektujące) stanowią wyznaczenie reguł sensu czynności konwencjonalnej[5].

Po drugie, definicje legalne mają na celu zasadniczo eliminowanie wieloznaczności, jaka może wynikać ze znaczenia użytego sformułowania. Zakreślają więc granice znaczeniowe danego pojęcia, aby zapobiec ich przekroczeniu, czy wręcz nakładaniu się jednego pojęcia na drugie. Wówczas celem prawodawcy jest dokonanie wyboru znaczenia, które wśród ich wielości jest tym pożądanym przez niego. Tym samym prawodawca dokonuje likwidacji nieostrości pojęć, by uczynić tekst prawny bardziej komunikatywnym i precyzyjnym[6]. Jako przykład można powołać definicję „pory nocnej” wyrażonej w art. 52 § 1 u.p.e.a. - jest to czas między godziną 21:00 a 7:00.

Po trzecie, definicja legalna oznacza decyzję prawodawcy w zakresie przypisywania określonego znaczenia na potrzeby określonego aktu normatywnego, które to znaczenie powinno odpowiadać regułom języka powszechnego,

[4] J. Chodorowski, *Definicje w systemach ekonomicznych*, Wrocław 1974, s. 21 cyt. za T. Czeżowski, *Główne zasady nauk filozoficznych*, Wrocław 1959, s. 104.
[5] S. Czepita, *Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 144.
[6] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 118.

aby wyeliminować wątpliwości[7]. Samo sformułowanie „legalna" już wskazuje na normatywny charakter definicji, który posiada istotny wpływ na proces wykładni prawa[8]. Prawodawca zamierza pozostawić nieostrość pojęcia dla zagwarantowania elastyczności tekstu prawnego, jednakże ograniczając nieostrość ukierunkowuje proces wykładni. Przykładem takiej definicji jest definicja organu administracji publicznej z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. M. Zieliński podkreślał jednocześnie, że definicje legalne rzadko kiedy mają postać „normokształtną", mimo faktu iż są wyrażone w tekście prawnym. Bez wątpienia, zdaniem M. Zielińskiego, definicje legalne mają charakter dyrektyw, które nakazują interpretatorowi przypisywanie określonego bezpośrednio znaczenia przez prawodawcę w procesie stosowania prawa[9]. Normatywny charakter definicji prawnych przesądza również to, „że można w nich odkryć właściwości charakterystyczne dla wszelkiej normy. Chociaż bowiem są one wyrażone w formie zdań stwierdzających, to jednak mają swego adresata i sankcję. Odnoszą się przecież do działalności sądów i innych organów, a sankcją ich jest prawo domagania się uchylenia decyzji w wypadku niestosowania się do określeń w nich zawartych"[10].

W tym miejscu warto podkreślić spór o normatywny charakter definicji legalnych. Zwolennikami charakteru normatywnego byli Z. Ziembiński, E. Waśkowski oraz G. Seidler. Wskazani autorzy stali na stanowisku, że definicje legalne są normami prawnymi, ponieważ, ze „swej istoty" nakazują przypisywanie określonego znaczenia używanym pojęciom[11]. Z kolei Z. Ziembiński upatrywał rzeczoną normatywność w samym fakcie stanowienia prawa przez prawodawcę. Skoro z tekstu prawnego aktu normatywnego wynikają określone prawa lub obowiązki, to każda wypowiedź prawodawcy nakazuje, bezpośrednio lub pośrednio, określone zachowanie względem interpretatora[12]. Potwierdza to także treść § 11 Z.T.P.: „W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm". „Należy zgodzić się z G. Wierczyńskim, który podniósł, że prawodawca musi unikać wypowiedzi, które nie są niezbędne

[7] A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty z definicjami legalnymi* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 159.
[8] A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019, s. 31-32.
[9] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 214, zob. także L. Nowak, *Spór o definicje legalne a pojmowanie „prawodawcy"*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 3, s. 515.
[10] G. Seidler, *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951, s. 44.
[11] E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego, metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Warszawa 1936, s. 29.
[12] Z. Ziembiński, *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zeszyt specjalny", Poznań 1956, s. 61.

dla wyrażenia normy prawnej, bo inaczej organy stosujące prawo będą starały się w drodze interpretacji nadać tym wypowiedziom jakieś znaczenie normatywne”[13].

Przeciwnicy koncepcji normatywnego charakteru definicji legalnej - B. Wróblewski oraz J. Lande - uważali, że definicje legalne podobnie jak inne wypowiedzi legislacyjne (np. subsumpcje, podziały, wyjaśnienia), wprowadzane są do teksu aktu normatywnego w celu należytego zrozumienia treści norm i uniknięcia powtórzeń[14].

Na gruncie niniejszej pracy przyjmuje się stanowisko wpisujące się w pierwszy pogląd w zarysowanym sporze. Istotnie, definicja legalna ma charakter normatywny, bowiem zobowiązuje interpretatora tekstu prawnego do postępowania zgodnie z dyrektywami wykładni językowej, aby zgodnie z wolą prawodawcy przypisywać wskazane znaczenie pojęciu prawnemu pod rygorem zakwestionowania odmiennego rezultatu wykładni w postępowaniu np. sądowym. W tym miejscu można wyprowadzić dalszy wniosek, uznając definicję legalną jako metanormę, bowiem to z niej wynika obowiązek określonego postępowania w procesie wykładni prawa[15]. E. Szerer przypisywał tej koncepcji szczególną rolę w zakresie procesu kodyfikacji, bowiem „ustawodawca winien dokładnie wiedzieć, co ma na myśli i wyraźnie to formułować, a nie z góry zostawiać otwartą drogę dla różnych interpretacji”[16]. Jasność i precyzja prawodawcy stanowią przesłankę do prawidłowo przeprowadzonego procesu wykładni prawa. Szczególnie należy zwrócić uwagę, że definicja legalna zostaje przyjęta w tekście aktu normatywnego w określonym kształcie, co dowodzi temu, jaki zamysł przyświeca prawodawcy na gruncie wykładni. Przyjmuje się, że definicja jest wyrazem statycznej teorii wykładni prawa, bowiem przepis powinien mieć jedno, precyzyjnie ustalone znaczenie. Istnieje jednak niebezpieczeństwo w zakresie rozstrzygnięcia, w jakim stopniu określona definicja pozostaje aktualna do okoliczności jej zastosowania wraz z biegiem czasu w perspektywie zmieniających się, w stopniu większym lub mniejszym, znaczeń słów. Może być tak, że takie znacznie, jakie nadał mu faktyczny prawodawca w chwili konstruowania aktu, jest znaczeniem stałym (koncepcja subiektywna), albo też takie znaczenie może wynikać z ogólnie nadanego sensu słowom prawodawcy w chwili zastosowania przepisu (koncepcja

[13] M. Dębska, *Komentarz do § 11 ZTP* [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, LexisNexis 2013, cyt. za G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 115.

[14] J. Lande, *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956, s. 14.

[15] J. Gregorowicz, *Definicje w prawie…*, s. 44.

[16] E. Szerer, *Zagadnienie chuligaństwa w projekcie kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 7, s. 94.

obiektywna). Przyjmuje się jednak pierwszą z przedstawionych koncepcji, o ile definicja legalna nie zawiera w *definiensie* pojęć nieostrych. Definicja legalna jawi się zatem jako gwarancja wartości, jaką jest pewność prawa, bowiem określone znaczenie będzie przypisane pojęciu prawnemu tak długo, jak prawodawca uzna je za aktualne[17]. Do momentu nowelizacji przepisu prawnego, wyrażającego definicję legalną, znaczenie pozostaje niezmienne, co oznacza, że definicji legalnej nie można przełamać przez wzgląd na zmianę znaczenia, wynikającą z przemian społecznych znajdujących odzwierciedlenie w języku powszechnym. Tym samym, przyjęte przez prawodawcę w akcie normatywnym znaczenie, zobowiązuje interpretatora do pominięcia całego procesu ustalania treści danego pojęcia i przyjęcie jako obowiązującego tego znaczenia, które przypisał jemu prawodawca.

„Bronimy więc przekonania o doniosłej roli definicyj w ustawie. Nie znaczy to jednak, że sądzimy, iż zachodzi potrzeba formułowania definicyj prawnych wszelkich terminów przepisów prawnych. Nie jest to ani potrzebne, ani technicznie możliwe. Nie chcąc bowiem przy wysiłkach zmierzających do wyjaśnienia sensu wszystkich wyrażeń popełnić błędnego koła narazilibyśmy się na *regressus ad infinitum*. Z drugiej strony definicji potrzebujemy tylko wtedy, gdy jakiś termin jest niedostatecznie zrozumiały, a jego właściwe zrozumienie jest rzeczą ważną dla prawidłowego stosowania prawa"[18]. Stanowisko J. Gregorowicza dopełnił K. Dąbrowski. Powołany autor uznał, że definicja legalna wyjaśniająca pojęcie prawne jest uznana za niezbędną, gdy spełnia funkcję porozumiewania się członków społeczeństwa z prawodawcą wobec prawa, które reguluje warunki ich życia, jednocześnie wprowadzając stałość i pewność jego obrotu[19].

Omówienie roli definicji legalnych wymaga odniesienia ich do zasięgu oddziaływania na gruncie systemu prawa. Powszechnie akceptowana koncepcja jedności systemu prawnego nie oznacza automatycznie, że określone pojęcie prawne znajduje zastosowanie we wszystkich prawem określonych okolicznościach. Przede wszystkim, określona definicja legalna ma swoje zastosowanie na gruncie tego aktu normatywnego, w którym została sformułowana; ewentualnie może mieć zastosowanie w akcie wykonawczym (rozporządzeniu lub akcie prawa miejscowego). Wykroczenie poza ramy ustawowe może nastąpić jedynie w przypadku, gdy wynika to z woli prawodawcy, przez intencjonalne odwołanie się do definicji przyjętej w innej ustawie niż stosowanej.

---

[17] Zob. Z. Ziembiński, *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zeszyt Specjalny", Poznań 1956.
[18] J. Gregorowicz, *Definicje w prawie*…, s. 58.
[19] K. Dąbrowski, *Logika w wykładni i stosowaniu prawa*, „Gazeta Administracji" 1937, nr 19, s. 1074.

Należy stwierdzić w tym miejscu, że są także definicje legalne, które znajdują zastosowanie do ogółu systemu prawnego, a z pewnością w zakresie danej gałęzi prawa, niezależnie od przedmiotu stosowania prawa. Mowa jest o definicjach legalnych zawartych w ustawach określonych mianem „kodeksu", „prawa" oraz „ordynacji"[20]. Akty normatywne, określone rodzajowo tym mianem, stanowią podstawowe akty normatywne, będące fundamentalną regulacją dla określonej dziedziny prawa. Definicje przyjęte na gruncie podstawowego aktu normatywnego dla danej gałęzi prawa znajdują zatem zastosowanie do ogółu przepisów prawnych, regulujących konkretne jej działy. Szczególnie można to zaobserwować na gruncie prawa karnego, czy też prawa cywilnego.

Przedstawiona powyżej istota definicji legalnej, dzięki której prawodawca określa i nazywa poszczególne zjawiska, zagadnienia, instytucje, czy też opisuje określone czynności konwencjonalne, a także zawęża znaczenie zwrotów nieostrych, wskazuje na potrzebę wyznaczenia tych pojęć prawnych, które są typowe dla danej gałęzi prawa[21]. W odniesieniu do prawa administracyjnego, pojęcia uniwersalne odnoszą się do jego podstawowych zagadnień oraz instytucji, które są charakterystyczne dla tej i tylko tej gałęzi prawa. Nazwanie poszczególnych instytucji (mających charakter uniwersalny) pozwala na lepsze uporządkowanie materii normatywnej, a także - w myśl poglądu A. Hałasza[22] - eliminację albo chociaż zawężenie nieostrości, czy też luk w ich rozumieniu. To z kolei przekłada się następnie na proces wykładni prawa.

Podjęta w tym rozdziale próba zdefiniowania podstawowych pojęć prawa administracyjnego będzie opierać się tylko na tych pojęciach, które są wspólne dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Przez pojęcia wspólne należy rozumieć te, którymi posługuje się prawodawca jednocześnie na gruncie prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale nie będą te pojęcia prawa administracyjnego, które choć doniosłe dla dogmatyki prawnoadministracyjnej, to jednak nie stanowią podstawowych elementów siatki pojęciowej właściwej na gruncie tego prawa, szczególnie, że ograniczają się do konkretnej materii normatywnej właściwej dla np. prawa

[20] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady…*, s. 119, zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 4.06.2020 r., IV SA/Po 131/20, CBOSA.

[21] Zob. § 146 ust. 1 Z.T.P. - „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia".

[22] A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych…*, s. 31.

materialnego. Uniwersalność tych pojęć przejawia się w tym, że prawodawca posługuje się nimi w każdej części zasadniczego podziału prawa administracyjnego[23].

Zanim zostaną przedstawione pojęcia uniwersalne prawa administracyjnego należy wprowadzić zastrzeżenie, że pomimo częstego posługiwania się takimi pojęciami jak np. interes publiczny, nieuzasadnione jest podejmowanie się próby ich zdefiniowania. Stanowią one klauzule generalne, które nie mogą być przedmiotem definiowania, gdyż każdorazowo należy dokonać ustalenia ich treści. W rozdziale II była mowa o wartościach prawa administracyjnego, takich jak interes publiczny oraz zasady współżycia społecznego. Powołane wartości stanowią jednocześnie klauzule generalne, których treść nigdy nie jest jednoznaczna. Tak postawiona teza znajduje uzasadnienia także w doktrynie. A. Żurawik stoi na stanowisku, że: „Ta kluczowa dla prawa publicznego klauzula [interes publiczny - przyp. M.M.] była i jest przedmiotem refleksji i bardzo skrajnych ocen - uznaje się ją za kategorię normatywną bądź traktuje jako kategorię polityczną, socjologiczną czy wszelką inną, byle nie normatywną, jako niedającą się prawnie kategoryzować. (…) Prawo, w szczególności publiczne, jest wynikiem realizacji określonej polityki, ale również nośnikiem i odzwierciedleniem ważnych społecznie wartości. To zaś wywołuje potrzebę analizy i odkrywania normatywnej zawartości przywołanej klauzuli oraz klauzul podobnych”[24]. Pogląd A. Żurawika zasługuje na aprobatę, ponieważ choć istotnie interes publiczny jako klauzula generalna jest kategorią normatywną, to jednak przy ustalaniu jej treści niezbędne jest odwoływanie się do kategorii szczególnie społecznych, pozaprawnych, co podkreśla ponownie ścisły związek prawa z naukami społecznymi. Zasadna jest więc konstatacja, według której nie jest możliwe sformułowanie wyczerpującej definicji interesu publicznego[25], niezależnie od prób poczynionych przez prawodawcę np. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[26]. Mając na względzie to, że klauzule generalne w swojej ogólności stanowią wyraz

[23] Przykładowo można wskazać decyzję administracyjną. Prawodawca posługuje się terminem „decyzja administracyjna” w ustawie ustrojowej np. ustawie z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 428), ustawie procesowej np. Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawie materialnoprawnej np. ustawie - Prawo budowlane.

[24] A. Żurawik, *„Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, nr 2, s. 57-58.

[25] A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 25.

[26] Na marginesie warto zauważyć, że interes publiczny w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjmuje cechę celu, jaki przyświeca przede wszystkim lokalnym prawodawcom, jednakże niewykluczone jest to, że każdy lokalny prawodawca, posiada własną wizję interesu publicznego. I tak, odmiennie może być postrzegany w gminie, która cechuje się walorami turystycznymi, inaczej gmina np. miejska, która stanowi niejako centrum życia kulturalnego,

podbudowania aksjologicznego, wyrażając tym samym cel prawodawcy, a także stanowią samodzielny wyznacznik, według którego dokonuje się oceny zgodności określonego działania z prawem, nie podlegają definiowaniu. Tym samym w toku rozważań w niniejszym rozdziale konsekwentnie będą pomijane klauzule generalne jako pojęcia niedefiniowalne.

Rozważania przedstawione w niniejszym rozdziale pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pytanie postawione we wstępie do niniejszej pracy - czy część ogólna prawa administracyjnego posiada właściwą siatkę pojęciową, która znajdowałaby zastosowanie na gruncie prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego?

4.2. Sposób formułowania definicji pojęć prawnych

Nawiązując do wspomnianej na początku tego rozdziału filozofii arystotelejskiej, należy odwołać się do podstawowego podziału definicji. Jest to niezbędne, aby rozstrzygnąć, w jaki sposób należy formułować definicje. Według Arystotelesa definicja to „poznanie istoty czegoś, a to coś, to zawsze przedmiot ogólny, uniwersale. Przeważnie mówi on o definicji nie jako o poznaniu, lecz raczej o wysłowieniu istoty czegoś, i to wysłowieniu rozwiniętym, nie jednowymiarowym”[27].

Przede wszystkim należy przywołać definicje nominalne jak i definicje realne. W kwestii przypomnienia definicja nominalna „to wyrażenie w ten czy inny sposób podające informacje o znaczeniu jakiegoś słowa czy słów”[28]. Dorobek filozofii arystotelejskiej dotyczący definiowania, który znajduje zastosowanie również w polskiej kulturze i myśli prawnej, wprowadza definicje równościowe jako podstawowe narzędzie definiowania. Definicje równościowe są zbudowane kolejno z trzech elementów. Wyróżnia się zwrot definiowany (*definiendum*), zwrot łączący (spójka definicyjna) oraz część, która zawiera zwrot objaśniający sens zwrotu definiowanego (*definiens*). Wśród tych definicji należy jeszcze wyróżnić definicje klasyczne oraz nieklasyczne. Pierwsze z tego dychotomicznego podziału cechują się strukturą, według której w *definiensie* wskazuje się rodzaj, do którego należy desygnat danej nazwy (*genus*) oraz to, co odróżnia rzeczony desygnat spośród pozostałych elementów danego zbioru, a więc różnicy gatunkowej

społecznego i gospodarczego. Szerzej o interesie publicznym jako najważniejszej cesze w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego - M. Mączyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej* [w:] E. Topolnicka, T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu,* Poznań 2017, s. 133-153.

[27] T. Kotarbiński, *Wykłady z dziejów logiki*, Łódź 1957, s. 36.

[28] Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2014, s. 45.

(*differentia specifica*). W świetle rozważań doktryny uważa się, że definicje klasyczne należy stosować w tekście prawnym, aby wprowadzić wysoki poziom jego komunikatywności. Jest to także wola prawodawcy, która wynika bezpośrednio z § 3 - 7 Z.T.P.

Definicje nieklasyczne to „definicje wymieniające w *definiensie* te nazwy, których zakresy wchodzą w zakres nazwy definiowanej, a więc których desygnaty łącznie tworzą zakres nazwy definiowanej”[29]. Definicje tego rodzaju stosuje się, gdy znalezienie jednoznacznego *genus* jest znacznie utrudnione, a także gdy klasa desygnatów definiowanej nazwy jest zróżnicowana na tyle, że zestawienie ich z *genus* nie stanowi przejawu komunikatywności tekstu prawnego. Ponadto definicje nieklasyczne znajdują zastosowanie, gdy klasa desygnatów danej nazwy nie jest nadmiernie liczna[30].

Obok przedstawionych definicji nominalnych należy wyróżnić także definicje realne. Definicja realna jest z kolei wyrażeniem, które podaje taką charakterystykę określonego przedmiotu (stanu rzeczy, zjawiska), którego cechy można przypisać wyłącznie temu przedmiotowi, ujmując jego istotę w sposób jednoznaczny[31]. Można zatem sformułować wniosek, że definicje realne desygnują przedmiot, którego cech nie da się przypisać innym przedmiotom.

W. Patryas zwraca uwagę, że prawodawca posługuje się głównie definicjami równościowymi, ponieważ są one czytelniejsze i czynią tekst prawny bardziej komunikatywnym. Posługiwanie się definicjami realnymi jest z kolei domeną dogmatyków prawa[32].

Odpowiedź na pytanie, w jaki sposób należy definiować pojęcia prawne - czy posiłkując się definicjami nominalnymi, czy też realnymi - wydaje się znacznie utrudniona. Podkreślał to również H. Hart uważając, że „nie powinniśmy, jak to czyni tradycyjna metoda definiowania, abstrahować słów, takich jak »uprawnienie« i »obowiązek«, »państwo«, czy »korporacja« ze zdań, w których jedynie można w pełni dostrzec ich funkcje, a następnie żądać dla tych wyabstrahowanych pojęć ich rodzaju i różnicy gatunkowej”[33]. Przyjęty przez H. Harta punkt widzenia prowadzi do wniosku, jakoby metodyka definiowania pojęć prawnych przedstawiała się następująco: definicje realne winny być stosowane wówczas, gdy celem prawodawcy jest oddanie całej istoty określonego pojęcia, nawet za cenę małej komunikatywności tekstu prawnego. Definicja realna wprowadza zatem

[29] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady…*, s. 131.
[30] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady…*, s. 134.
[31] K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie. Tom II*, Warszawa 1985, s. 226-247.
[32] W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997, s. 19.
[33] H. Hart, *Definition and theory in jurisprudence. An inaugural lecture*, Oxford 1953, s. 13.

zagadnienie na wyższy stopień ogólności. Natomiast posługiwanie się definicjami nominalnymi jest wyrazem wysokiego poziomu szczegółowości, mającym na celu dokonanie właściwej kwalifikacji pojęcia np. relacja pomiędzy obiektem budowlanym a budynkiem w myśl ustawy - Prawo budowlane. T. Czeżowski podjął próbę wyjaśnienia wątpliwości dotyczących pierwszeństwa stosowania metodyki, opartej na posługiwaniu się tylko definicjami realnymi albo tylko definicjami nominalnymi. Jego zdaniem „spór między takimi koncepcjami definicji jest przynajmniej w takim ujęciu pozorny, nie można bowiem oddzielić obu zadań: kto chce scharakteryzować rzecz, musi ją nazwać, i charakteryzując rzecz, nadaje zarazem znaczenie jej nazwie, kto zaś chce nadać znaczenie nazwie, zarazem określa rzeczy, o których się orzeka”[34].

Interesującą konotację można spostrzec pomiędzy stanowiskiem W. Patryasa, który uważa, że da się wyróżnić podstawowe dwa cele definiowania: zadania poznawcze, tj. zdobycie poprzez omawianie określenia jakiegoś poznania rzeczy, oraz zadania językowe, tj. wprowadzenie do języka wyrażenia[35], a stanowiskiem F. Longchampsa, który wprowadził pojęcia-przedmioty i pojęcia-narzędzia dla tworzenia systemów empirycznych. Te systemy na gruncie badawczym określa się mianem „modeli pojęciowych”[36]. To z kolei prowadzi do innej konstatacji wyrażonej także przez F. Longchampsa - pojęcia prawne to zestawienie myśli [naukowej - przyp. M.M.] oraz faktu społecznego. Uwidacznia się zatem ścisła korelacja pomiędzy postępowaniem badawczym, nad pojęciami prawnymi do nazwania oraz sformułowania, a doprecyzowaniem faktów społecznych.

Nie można zatem jednoznacznie poprzestać na stwierdzeniu, że definiowanie pojęć prawnych odbywa się i będzie się odbywać tylko za pośrednictwem definicji realnych albo tylko definicji nominalnych. Istotnym błędem metodologicznym byłoby przyjęcie na gruncie niniejszej pracy stanowiska, że definiowanie pojęć prawnych będzie się odbywać w jeden określony z tych sposobów, stąd konsekwentnie będą eksponowane powszechnie przyjęte rezultaty badań logiki współczesnej na gruncie definiowania pojęć prawnych.

---

[34] T. Czeżowski, *O tradycyjnych rozróżnieniach wśród definicji* [w:] T. Czeżowski (red.), *Filozofia na rozdrożu. Analizy metodologiczne*, Warszawa 1965, s. 19.

[35] W. Patryas, *Definiowanie pojęć…*, s. 105 cyt. za S. Kamiński, *Gergonne'a teoria definicji*, Lublin 1958, s. 34.

[36] F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” Prawo VII, Wrocław 1960, s. 17.

4.3. Uniwersalne pojęcia prawa administracyjnego

Zasadniczą częścią czwartego rozdziału jest sformułowanie propozycji katalogu uniwersalnych pojęć prawa administracyjnego oraz próba ich zdefiniowania. Należy jednak wziąć pod uwagę to, że proces definiowania pojęć ogólnych jest obarczony ryzykiem, które może zaprzepaścić zamysł projektodawcy o elastycznym i komunikatywnym tekście prawnym jako narzędziu komunikacji z adresatem. Wówczas, dla dobra aktu normatywnego, a tym samym całego systemu prawnego, należy intencjonalnie odstąpić od definiowania takich pojęć, które będą niweczyć zamierzony stan o elastycznym i komunikatywnym tekście prawnym. Definiowanie pojęć prawnych nie może mieć miejsca, jeżeli podjęcie się tej próby będzie prowadziło do popełnienia błędów logicznych, a w szczególności błędu *ignotum per ignotum* („nieznane przez nieznane"). Pomimo intuicyjnego rozumienia danego pojęcia, a nawet wiedzy o nim, wynikającej z osiągnięć doktryny, nie mogą zostać one sformułowane, gdy definicja będzie zawierać w sobie wyrażenia wymagające odrębnego zdefiniowania.

Ostatnią kompleksową próbę wyznaczenia katalogu pojęć uniwersalnych prawa administracyjnego podjął J. Zimmermann wskazując na takie pojęcia jak: „kierownictwo", „nadzór", „kontrola", „zwierzchnictwo", „zarządzanie", „rzecz publiczna", „miejsce publiczne", „urządzenie publiczne", „bezczynność administracji publicznej" (nie należy w tym przypadku rozumieć bezczynności w znaczeniu procesowym), „organ administracji publicznej", „urząd", „formy działania administracji publicznej", w tym szczególnie „decyzja administracyjna"[37]. Katalog pojęć zaproponowany przez J. Zimmermanna odnosi się do tych pojęć prawa administracyjnego, który został przedstawiony już w POPA z 1988 r. oraz POPA z 1996 r. F. Longchamps zaproponował z kolei zdefiniowanie takich pojęć jak: „akt administracyjny", „uznanie", „właściwość", „władztwo", „prawo podmiotowe" oraz „interes prawny". Nie ulega wątpliwości, co zostało już wyartykułowane w rozdziale I, że katalog pojęć ogólnych przedstawiony przez J. Zimmermanna oraz we wszystkich próbach kodyfikacji, jest godny aprobaty, jednakże niewystarczający. Z kolei niektóre pojęcia przedstawione w POPA z 1988 r., 1996 r. oraz 2008 r. straciły na aktualności, a także na znaczeniu, stąd nie jest zasadne ich definiowanie. Stanowisko F. Longchampsa nie może z kolei spotkać się z aprobatą z następujących powodów: zdefiniowanie pojęcia takiego jak „uznanie" mogłoby prowadzić do niepożądanego stanu rzeczy, w którym wyznaczenie granic

[37] J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, nr 2.

rozumienia uznaniowości ograniczyłoby możliwość stosowania tejże instytucji. Swoboda, która jest immanentną cechą uznaniowości, może ulec znacznemu ograniczeniu, gdyż poprzez nałożenie pewnych sztywnych ram interpretacyjnych będzie stanowiło jej zaprzepaszczenie. Niezasadność zdefiniowania „właściwości" oraz „władztwa" jest podyktowana tym, że przedmiotowe pojęcia nie wprowadzają zasadniczego dyskursu nad ich istotami. Spektrum znaczenia „prawa podmiotowego" z kolei może być zbyt szerokie, aby sformułować definicję po pierwsze wyczerpującą, a po drugie zrozumiałą. Zdefiniowanie z kolei „aktu administracyjnego" należy uznać za zbędne. Prawodawca nie posługuje się takim pojęciem. Zamiast niego używa pojęcia „decyzji administracyjnej", które także dostarcza wątpliwości interpretacyjnych dla określenia jej pełnego znaczenia. Z tego względu zasadne jest zdefiniowanie decyzji.

Część ogólna prawa administracyjnego powinna obejmować definicje takich pojęć jak: „administracja publiczna", „organ administracji publicznej", „decyzja administracyjna", „kontrola", „nadzór", „kierownictwo", „ciężar publiczny", „świadczenie publiczne", „danina publiczna", „rzecz publiczna" i „urządzenie użyteczności publicznej", oraz „interes prawny". Ze względu na wpływ znaczeń wielu z tych pojęć na prawo administracyjne *per se*, celowo nie grupuje się ich według pojęć właściwych odpowiednio dla prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Uzasadnieniem wyboru tych właśnie pojęć jako przedmiotu analizy i tym samym ich zdefiniowania jest to, że: „W tej sytuacji trzeba przeprowadzić pewną klasyfikację pojęć według kryterium potrzeby i możliwości ich legalnego zdefiniowania w przepisach ogólnych. Trzeba tu zwrócić uwagę na to, że chodzi o takie pojęcia, których definicja miałaby sens właśnie w przepisach ogólnych. Są bowiem i takie, które nie mają dla prawa administracyjnego znaczenia uniwersalnego i powinny być definiowane w tych ustawach, których dotyczą i w których są wprowadzane"[38]. Tak jak już poniekąd wskazano w podrozdziale 4.1., katalog pojęć uniwersalnych muszą stanowić te z nich, które są stosowane jednocześnie w prawie ustrojowym, materialnym oraz procesowym, a także te, które dotyczą fundamentalnych zagadnień oraz instytucji prawa administracyjnego.

Przed przystąpieniem do zasadniczej części tego podrozdziału należy jeszcze raz przypomnieć stanowisko J. Gregorowicza - nie należy ulegać pokusie definiowania każdego pojęcia, które wiąże się z prawem administracyjnym. Celem projektodawcy powinna być przede wszystkim potrzeba wyjaśnienia wątpliwości co do pojęć, których stosowanie jest obarczone licznymi wątpliwościami wśród

[38] J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego…*, s. 165.

teoretyków i dogmatyków. Tak jak wskazano w rozdziale I, istotą dalszych rozważań będzie definiowanie tych pojęć uniwersalnych, które mogą stanowić część wspólną „wyciągniętą przed nawias" siatki pojęciowej, cechującej prawo administracyjne jako całość. Definicje te są potrzebne tylko wtedy, gdy mają zastosowanie w całokształcie prawa administracyjnego, ale są niedostatecznie zrozumiałe. Z kolei właściwe zrozumienie ich jest kwestią istotną dla prawidłowego stanowienia oraz stosowania prawa.

4.3.1. Administracja publiczna

Wydaje się, że termin „administracja publiczna" powinien zostać zdefiniowany w pierwszej kolejności, gdyż mając na względzie wnioski z rozdziału I, administracja publiczna jest jednym z podstawowych zagadnień prawa administracyjnego. Pierwszeństwo w zakresie zdefiniowania tego pojęcia wywodzi się z tego, że istotą prawa administracyjnego (za J. Starościakiem oraz J. Lange) jest regulowanie działań tejże administracji, ukierunkowanych na realizację zadań publicznych służących dobru wspólnemu, a także stanowienie praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, których skuteczność realizacji nadzoruje również administracja publiczna. „Nowoczesne państwo istnieje jako podmiot zdolny do podejmowania rozstrzygnięć i do działania tylko podług konstytuującego je prawa organizacyjnego"[39].

Zanim zostanie podjęta analiza pojęcia „administracji publicznej", należy zastanowić się, jaki jest cel przyjęcia definicji? Złożoność problematyki, jaką obejmuje administracja publiczna, jak się okaże, będzie mogła stanowić trudność w sporządzeniu kryteriów przesądzających o tym, że jakiś podmiot prawa, a także jego działalność stanowią administrację publiczną. Ta kwalifikacja będzie z kolei stanowiła daleko idące konsekwencję, z uwagi na obowiązki prawne, jakie będą wynikały dla tego podmiotu. Spory, jakie powstają na tym gruncie wielokrotnie są przedmiotem rozstrzygnięć sądów administracyjnych[40]. Celem przyjęcia definicji „administracji publicznej" jest więc wyjaśnienie czym ona jest, dla lepszego zrozumienia jej istoty oraz zakresu działania. W wyniku zdefiniowania tego

[39] E.H. Ritter, *Organisationswandel duch Experitifizierung und Privatisierung im Ordnungs- und Planungsrecht* [w:] E. Schmidt-Aβmann, W. Hoffmann-Riem, *Verwaltungsorganisationsrecht*, Baden-Baden 1998, s. 207.

[40] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2020 r., IV SAB/Po 212/19, wyrok WSA w Poznaniu z 28.05.2020 r., IV SAB/Po 239/19, CBOSA. We wskazanych wyrokach istotą problemu było to, czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, a także szpital powiatowy wykonują zadania publiczne i czy w związku z tym są zobowiązani do udostępnienia informacji publicznej.

pojęcia, wątpliwości dotyczące tego, kto i kiedy przynależy do administracji publicznej powinny zostać wyjaśnione.

Pierwsze próby zdefiniowania administracji publicznej podejmowano w wieku XIX. Utożsamiano ją z działalnością państwa absolutystycznego, ukierunkowaną na wykonanie woli monarchy przejawiającej się w każdej dziedzinie życia społecznego, za pośrednictwem aparatu władzy. Na przestrzeni ostatnich dwóch stuleci pojęcie oraz postrzeganie administracji uległo znacznej ewolucji dzięki rozwojowi nauk społecznych.

Celowym zabiegiem jest wspomnienie o administracji publicznej jako przedmiocie badań nauk społecznych, bowiem nie tylko nauki prawne, a szczególnie nauka prawa administracyjnego, obejmuje swoją analizą administrację publiczną. Wśród nauk społecznych zajmujących się badaniami nad administracją publiczną można wyróżnić przede wszystkim socjologię, teorię organizacji, politykę administracyjną, oraz politykę prawa[41].

Spostrzeżenie o interdyscyplinarności istoty administracji publicznej determinuje w doktrynie prawa administracyjnego kierunki prób jej zdefiniowania. Wskazana interdyscyplinarność podkreśla jak wiele czynników wpływa na jej ostateczny kształt. Wydaje się, że rzeczona interdyscyplinarność nie powinna stanowić podstawy w zakresie definiowania administracji publicznej. Wynika to z tego, że na całokształt administracji wpływają czynniki cechujące się dynamiką zmian. Można w tym miejscu podkreślić zmiany społeczne, które wpłynęły na ewolucję stosunku społeczeństwa względem administracji publicznej na przestrzeni choćby ostatnich 60 lat. Do końca lat 80. XX wieku w Polsce administrację (określaną wówczas jako państwową) postrzegano przede wszystkim jako aparat wykonawczy państwa, który egzekwuje postanowienia władz centralnych za pośrednictwem przymusu. Współczesne postrzeganie administracji publicznej uległo znacznej zmianie, z uwagi na wprowadzenie oraz systematyczne urzeczywistnianie zasady demokratycznego państwa prawa.

Dorobek pokoleń administratywistów pozwolił na prowadzenie pogłębionych badań nad próbą zdefiniowania terminu „administracja publiczna". W tym miejscu należy wprowadzić istotne zastrzeżenie, że podjęta próba zdefiniowania administracji publicznej w niniejszej pracy celowo pomija czynniki dynamiczne (np. wspomniane już zmiany społeczne będące przedmiotem badań socjologii[42]). Zmienność ogółu czynników pozaprawnych, które mają istotny wpływ na

[41] Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010, s. 16-19.

[42] F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego" Prawo III, Wrocław 1958, s. 19.

administrację publiczną, nie będzie przedmiotem analizy, bowiem jej uwzględnienie doprowadziłoby do niemożności sformułowania wyczerpującej definicji o charakterze uniwersalnym, uwzględniającej osiągnięcia różnych dziedzin nauki.

Z drugiej strony nie można podejmować prób zdefiniowania administracji publicznej na gruncie nauki prawa administracyjnego w całkowitym oderwaniu od innych nauk społecznych. Silne powiązania administracji publicznej ze społeczeństwem, co tylko podkreśla interdyscyplinarność tejże administracji i jednocześnie wyznacza jej cel - służbę społeczeństwu na rzecz urzeczywistniania dobra wspólnego - przesądza o jej istocie[43]. Aspekty pozaprawne administracji publicznej przejawiają się przede wszystkim w tym, że administracja publiczna kształtuje rzeczywistość, w jakiej funkcjonuje społeczeństwo, poprzez swój charakter organizatorski oraz wykonawczy.

W czasach demokracji ludowej w Polsce administrację publiczną definiowano na różne sposoby. Przede wszystkim używano przymiotnika „państwowa" zamiast „publiczna" dla określenia jej wyłącznie państwowego charakteru. Można by rzec, że państwo miało „monopol na sprawowanie administracji". Jedna z definicji określała administrację państwową jako pozostałą działalność państwa, która nie była działalnością ustawodawczą ani sądowniczą[44]. Definicję taką należy uznać za pomocną, jednakże niewystarczającą. Co prawda zawęża ona zakres badań nad istotą administracji, jednakże nadal nie wyjaśnia, czym jest administracja. Z kolei A. Peretiatkowicz uważał, że administracja publiczna jest „działalnością, mająca na celu załatwienie spraw należących do organizacji prawno-publicznych, a więc państwa, ciał samorządowych, zakładów ubezpieczeń społecznych *etc.*"[45]. W definicji A. Peretiatkowicza została ujęta istota administracji publicznej w rozumieniu komunistycznym, a więc rządzenie ludźmi poprzez nakazy i zakazy, egzekwowane własnymi środkami. Jednocześnie administracja miała także na celu świadczenie usług dotyczących podstawowych potrzeb życiowych społeczeństwa oraz udział w życiu gospodarczym[46].

Jedna z nowszych definicji administracji publicznej uznaje ją za „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz interesu publicznego, przez różne podmioty, organy i instytucje

[43] O aksjologicznej podstawie funkcjonowania m.in. administracji publicznej - zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.1., s. 108 i n. Zob. także J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 25.

[44] E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 23.

[45] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 8.

[46] F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 6, s. 886-887, zob. także T. Kuta, *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Prawo XII, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego", Wrocław 1964.

na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”[47]. Na podstawie definicji zaproponowanej przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę powstała definicja, która wydaje się oddaje jej istotę - „ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym, mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostające pod kontrolą społeczną”[48].

Pogłębione badania nad istotą administracji publicznej pozwoliły na wyodrębnienie jej cech stałych, które będą przedmiotem dalszych rozważań w celu sformułowania własnej definicji[49]. Wszystkie inne jej cechy, które zostały zidentyfikowane na gruncie innych nauk społecznych, mogą stanowić podstawę do dokonywania wykładni tego pojęcia w odniesieniu do konkretnych przejawów jej działania.

Mając na względzie powyższe poglądy na temat istoty administracji publicznej, można przyjąć jej następującą definicję, która powinna zostać uwzględniona w ramach projektu ustawy - Prawo administracyjne ogólne: „sprawowanie władzy wykonawczej w zakresie organizacji i realizacji zadań publicznych w imieniu państwa na rzecz dobra człowieka oraz dobra wspólnego za pośrednictwem podmiotów, w tym także podmiotów znajdujących się poza strukturami organizacyjnymi państwa z użyciem władczych jak i niewładczych form działania na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących”. Przyjęta definicja wymaga pogłębionego komentarza.

We wszystkich przytoczonych dotąd definicjach administracji publicznej uwidacznia się część wspólna, która łączy je wszystkie. Administrację publiczną cechuje, jako jej najważniejszy aspekt, działalność wykonawcza państwa, a w zasadzie jego organów, której adresatem są wszystkie podmioty znajdujące się poza tą administracją[50]. Mając na względzie definicje J. Starościaka, a także E. Iserzona, można by wyciągnąć wniosek, że administracja publiczna to inaczej władza wykonawcza w rozumieniu monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału władzy[51]. Ta myśl zasługuje na uznanie szczególnie, że w Konstytucji Rzeczypospolitej

[47] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 91.
[48] Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 58.
[49] Konieczność badania cech stałych administracji publicznej jako punktu wyjść badań nad jej istotą podkreślał także F. Longchamps, zob. F. Longchamps, *O administracji publicznej (Problem poznawczy)* [w:] J. Fiema, W. Gutekunst, S. Hubert (red.), *Księga pamiątkowa ku czci prof. dra Witolda Świdy*, Warszawa 1969, s. 355-356.
[50] Zob. także E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 304.
[51] Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji…*, s. 26.

Polskiej przepisy o Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Ministrów i administracji rządowej oraz o samorządzie terytorialnym następują po przepisach o władzy ustawodawczej, poprzedzając jednocześnie przepisy o sądach i trybunałach. Można więc uznać, że administracja publiczna jest władzą wykonawczą, czy też jej znaczącą częścią, niezależnie od tego, że ta sama administracja sprawuje także działalność prawotwórczą. Znajduje to uzasadnienie, bowiem stanowienie aktów prawa miejscowego czy też rozporządzeń odbywa się na podstawie delegacji ustawowej, pozbawiając tym samym administrację publiczną swobody w tym zakresie. Poprzestanie na tym, że administracja publiczna to władza wykonawcza nie jest jednak wystarczające dla określenia jej istoty.

W poprzednim akapicie wskazano, że administracja to „sprawowanie władzy wykonawczej w zakresie organizacji i realizacji zadań publicznych w imieniu państwa…". W rozdziale II podkreślono z kolei, że zarówno prawo administracyjne jak i administracja publiczna nie są tworzone same dla siebie. Aby uznać działalność prawodawcy za efektywną, a więc taką, która skutecznie spełnia zadania publiczne na rzecz ich destynatariuszy, należy podkreślić konieczność zapewnienia skuteczności regulacji administracyjnoprawnej[52]. Administracja publiczna, która stanowi istotną część władzy wykonawczej, odpowiada za realizację prawa ustanowionego przez prawodawcę, jednakże to ona przejmuje na siebie główny ciężar wykonywania zadań publicznych w imieniu państwa. Oznacza to, że administracja publiczna nie jest funkcją pozapaństwową, bowiem działa na rachunek państwa i na jego odpowiedzialność[53]. To prowadzi do wniosku - za J. Łętowskim - że działalność administracji publicznej jest poparta autorytetem państwa, a każda powstała szkoda musi zostać przez nią naprawiona[54]. W tym momencie nie ma znaczenia rozróżnienie na administrację rządową oraz samorządową, ponieważ działalność jednej i drugiej reprezentuje państwo[55].

Pomijając na chwilę wskazanie, że administracja publiczna działa na rzecz dobra człowieka oraz dobra wspólnego, należy odnieść się do wykonywania, organizacji i realizacji zadań publicznych. Jest to bardzo ogólne sformułowanie, bowiem wykonywanie zadań publicznych może przejawiać się na wiele sposobów. W tym miejscu uwidoczni się korelacja działalności wykonawczej z formami działania administracji publicznej, które we współczesnej nauce prawa administracyjnego traktują o tradycyjnych formach władczych, ale także o współczesnych

[52] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne…*, s. 303.
[53] Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*…, s. 48.
[54] J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 10.
[55] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 25.

formach niewładczych. Działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) wymaga, aby organy władzy publicznej podejmowały swoją działalność tylko w formach prawem przewidzianych. Wielokrotnie wykonanie zadania publicznego wymaga podjęcia wielu działań organizacyjnych (np. uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) dla osiągnięcia zamierzonego celu. Sama realizacja zadania publicznego także może być naznaczona wieloma działaniami np. udzielenie pozwolenia na budowę poprzedzone określeniem środowiskowych uwarunkowań inwestycji.

Odnosząc się do pominiętego, aczkolwiek również wyeksponowanego w zaproponowanej definicji administracji publicznej, dobra człowieka oraz dobra wspólnego, które stanowi istotę administracji publicznej, można wskazać przyjęte przez M. Piechowiaka stanowisko, zgodnie z którym dobrem wspólnym jest ogół wszystkich warunków niezbędnych dla rozwoju społeczeństwa i człowieka. Wskazane jest w tym miejscu dopowiedzenie, że przedmiotowy rozwój powinien mieć charakter wszechstronny[56]. Obowiązkiem zapewnienia rozwoju obarcza się państwo[57]. Z. Niewiadomski wskazuje na konieczność ukierunkowania działań administracji publicznej na przyszłość jako jej stałą cechę. Wydaje się, że dobro człowieka oraz dobro wspólne zawsze ma na względzie ten postulat. Dobro wspólne powinno być rozpatrywane w perspektywie obejmującej przyszłe pokolenia, a nie jedynie potrzebę doraźnego stosowania prawa. Z tego względu wydaje się, że wskazywanie aspektu futurystycznego jest zbędne.

Kolejnym elementem wchodzącym w skład istoty administracji publicznej, obok dobra człowieka oraz dobra wspólnego (cel) oraz zadań publicznych (ujęcie przedmiotowe), są jej podmioty (ujęcie podmiotowe).[58] To one bowiem wykonują zadania publiczne. „Historyczny rozwój organizacji administracji jest związany nierozerwalnie z rozwojem wypełnianych zadań administracji, które z kolei są częścią rozwoju państwowości”[59]. Z tego właśnie względu należy postrzegać administrację publiczną jako sferę dwoistą - działalność wykonawcza zadań publicznych realizowana przez jej podmioty[60]. O ile w doktrynie prawa administracyjnego przed 1990 r., za organizację w administracji publicznej uważano

[56] Szerzej zob. E. Ura, *Zrównoważony rozwój jako wartość konstytucyjna w prawie administracyjnym* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 919 i n.

[57] M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 38.

[58] T. Kuta, *Pojęcie i zakres administracji państwowej* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 10.

[59] M. Burgi [w:] H.U. Erichsen, D. Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2002, § 54 Rn. 1.

[60] J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji…*, s. 18-19.

przede wszystkim organy państwowe, samorządowe, zawodowe *etc*., o tyle współcześnie do tej organizacji należy dołączyć także podmioty, które znajdują się poza strukturami państwa (stowarzyszenia, fundacje, prywatni przedsiębiorcy *etc*.). Podmioty te na mocy porozumień również wykonują zadania publiczne[61]. Przez wzgląd na włączenie do administracji podmiotów, które organizacyjnie znajdują się poza nią, w doktrynie przyjmuje się pojęcie administracji publicznej, a nie administracji państwowej, jak miało to miejsce w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jest to spowodowane tym, że nie należy ograniczać się jedynie do podmiotów występujących w imieniu państwa, ale także do podmiotów, które choć nie są z nim organizacyjnie powiązane, mimo to podejmują działania ukierunkowane na wykonywanie zadań publicznych[62].

Wykonywanie zadań publicznych przez desygnowane podmioty następuje w formach prawem przewidzianych. Rozwój prawa administracyjnego doprowadził do wykształcenia zarówno władczych jak i niewładczych form prawnych działania. Do najbardziej klasycznych form władczych można zaliczyć np. decyzje administracyjne, akty prawa miejscowego czy rozporządzenia. Władczość tych form przejawia się w tym, że administracja publiczna jest w stanie wyegzekwować obowiązki, jakie nakłada na adresatów tych działań z wykorzystaniem środków przymusu. Taką zdolność administracji publicznej nazywa się w doktrynie „władztwem administracyjnym" czy też „imperium administracyjnym"[63].

Poza działaniami władczymi można wyróżnić także działania o charakterze niewładczym. Takie działania mają często na celu usprawnienie procesu organizacyjnego i wykonawczego bez konieczności stosowania przymusu[64]. Wśród nich można wyróżnić czynności cywilnoprawne, porozumienia administracyjne zawierane pomiędzy organami, związki międzygminne czy też związki powiatowo-gminne. W tym miejscu można jedynie zasygnalizować stopniowo kształtującą się nową niewładczą formę działania administracji publicznej, jaką jest umowa administracyjna. W drodze tej umowy powinno dochodzić do ugodowego załatwienia sprawy administracyjnej, w którym organ administracji publicznej przyznaje osobie fizycznej np. dotacje na wykonanie określonego zadania publicznego,

[61] Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 86, E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne…*, s. 309.
[62] Zob. także A. Benz, *Kooperative Verwaltung*, Baden-Baden 1994, s. 171 i n.
[63] P. Przybysz, *Władztwo administracyjne* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 113.
[64] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Umowy publicznoprawne* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 296.

bez konieczności stosowania środków władczych[65]. O instytucji umowy administracyjnej w świetle postulatów *de lege ferenda* będzie mowa w rozdziale VIII.

Wreszcie należy wyraźnie zaznaczyć, że podstawą działania administracji publicznej są przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zgodnie z powołanym już art. 7 Konstytucji RP, a także art. 6 k.p.a. Żadne działanie administracji publicznej nie może być podjęte, jeżeli przepisy prawa tego nie przewidują. Już w tym miejscu należy tylko wspomnieć, że podejmowanie czynności, w których podmiot administracji publicznej przesądza o prawach lub obowiązkach publicznoprawnych, musi zawsze posiadać podstawę prawną. Wszystkie inne działania, które nie mają na celu regulowania tych praw lub obowiązków, mogą być podejmowane w oparciu o przepisy ustrojowe, które zakładają osiągnięcie jakiegoś stanu rzeczy. Z uwagi na możliwość wykonywania zadań publicznych przez podmioty spoza administracji publicznej, przyjąć należałoby, że znaczenie ustawy jest dla podmiotu administracji publicznej szczególne, ale nie w pełni wiążące, przy czym brak pełnego związania nie należy poczytywać jako możliwości niezastosowania się do przepisu prawnego, ale raczej jako swobodę w powierzeniu wykonania zadania podmiotowi na zewnątrz administracji publicznej, w tym subdelegacji zadania[66]. Dalsze rozważania nad podstawą prawną działania administracji publicznej będą kontynuowane w rozdziale VI.

4.3.2. Organ administracji publicznej

Mając na względzie sformułowaną definicję administracji publicznej wydawać by się mogło, że definicja organu administracji publicznej jest zbędna. Można by przecież uznać, że organ administracji publicznej to podmiot, który wykonuje zadania publiczne urzeczywistniając tym samym dobro wspólne, będąc więc jej integralną częścią[67]. W dużym uproszczeniu można by się z tym zgodzić, jednakże pojęcie organu administracji publicznej jest pojęciem właściwym przede wszystkim dla prawa procesowego. Należy więc wskazać jaką rolę odgrywają organy administracji publicznej w jej strukturze organizacyjnej.

W sformułowanej w poprzedniej części definicji administracji publicznej wskazano m. in., że zadania publiczne są wykonywane przez podmioty, w tym także podmioty znajdujące się poza strukturami organizacyjnymi państwa.

[65] Zob. przepis art. 75 u.o.z.o.z.
[66] A. Köttgen, *Die Organisationsgewalt*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehren" 1958, nr 16, s. 149.
[67] J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji…*, s. 116.

Te wszystkie podmioty można określić mianem podmiotów administrujących, inaczej - podmiotów sprawujących administrację. W monografiach z lat 70. oraz 80. XX wieku używano pojęcia organów administracyjnych.

Z uwagi na to, że administracja publiczna jest tworzona na podstawie przepisów prawa administracyjnego należy również odnieść jego regulacje do podmiotów, które tę administrację sprawują. Część prawa administracyjnego, która reguluje ustrój i zasady funkcjonowania podmiotów sprawujących administrację, nazywa się prawem ustrojowym[68]. Należy także dodać, że prawo ustrojowe reguluje stosunki wewnętrzne administracji i systemu tych podmiotów, a także relacje między nimi[69].

Obecny stan prawny, poglądy doktryny i orzecznictwa prowadzą do wniosku o konieczności wskazania różnić pomiędzy pojęciami „podmiot administrujący" oraz „organ administracji publicznej". J. Niczyporuk podkreśla znaczenie organu administracji publicznej przez wzgląd na pojęcie, instytucję oraz konstrukcję, jako pojęcie odrębne od podmiotu administrującego[70].

Rozgraniczenie tych dwóch pojęć znajduje uzasadnienie, bowiem pojęcie „organu administracji publicznej" jest pojęciem właściwym dla prawa procesowego uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Bez wątpienia, organ administracji publicznej (*sensu stricto*), którego istotą jest załatwianie spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnych albo w sposób milczący (art. 1 pkt 1 k.p.a.), należy zakwalifikować do podmiotów administrujących (organów administracji publicznej sensu *largo*). Tej samej implikacji nie można odnieść do relacji odwrotnej. Nie każdy podmiot administracji publicznej jest organem administracji publicznej. Jako przykład można podać Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, radę gminy, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy też sejmik województwa. Wskazane podmioty należą do administracji publicznej, jednakże nie są organami administracji publicznej, bowiem nie wydają decyzji w trybie regulowanym postępowaniem jurysdykcyjnym.

Prawodawca w art. 32 p.p.s.a. stanowi, że w postępowaniu w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem

[68] Zob. J. Lang, *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 29.
[69] T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 263.
[70] J. Niczyporuk, *Koncepcja organu administracji publicznej z perspektywy kodyfikacyjnej*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 237.

skargi. Prawodawca (racjonalny) celowo wskazuje, że przez „organ" można rozumieć organ administracji publicznej, jeśli przedmiotem skargi jest np. decyzja administracyjna. Obok organu administracji publicznej, organem, w świetle art. 32 p.p.s.a., może być podmiot administrujący np. wojewoda, który jako organ nadzoru stwierdził nieważność aktu prawa miejscowego albo radę gminy, która uchwaliła taki właśnie akt. Ta zasadnicza różnica pozwala na rozróżnienie omawianych pojęć.

Omawiając istotę podmiotów administracji publicznej czy też inaczej organów administracji publicznej sensu *largo*, podkreśla się ich cechy stałe, które na przestrzeni ostatnich dekad wydają się być niezmienne. E. Ochendowski konsekwentnie podkreślał różnice pomiędzy organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego, nazywając je podmiotami administracji publicznej. Autor podkreślał ich wyodrębnienie organizacyjne, działanie w imieniu i na rachunek odpowiednio państwa i jednostki samorządu terytorialnego, korzystanie ze środków władczych oraz działanie w zakresie przysługującej kompetencji[71]. Wśród cech podmiotu administrującego wyróżnia się także niekiedy substrat osobowy - piastuna określonego podmiotu. Z drugiej strony, E. Ochendowski nie wskazuje jako cechy stałej rozstrzygania w sprawach indywidualnych.

Godzi się zauważyć niekonsekwencję w zakresie formułowania definicji organu administracji publicznej. Z jednej strony jest to część aparatu państwowego (jednostka organizacyjna), która jest wyposażona przez przepisy prawa w określony zakres kompetencji. Na jej podstawie wykonuje władzę zwierzchnią państwa w formach administracji, przy czym organizowanie bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa musi stanowić wyłączne lub główne zadanie tego organu[72]. Z kolei W. Dawidowicz traktował organ administracji publicznej jako „organ państwowy wyposażony w prawnie określoną możliwość jednostronnego i wiążącego wyznaczania zachowania się określonych podmiotów"[73]. Konotację z prawem procesowym podkreślał także W. Jaworski, który wiązał z organem administracyjnym istotę aktu administracyjnego, gdy określał go jako „czynność władzy, urzędu, organu administracyjnego, tak rządowego jak samorządowego"[74].

J. Boć uznawał za organy administrujące wszystkie organy administracyjne, inne organy państwowe powołane do realizacji funkcji administracyjnych

[71] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 244.
[72] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 23, zob. także J. Służewski, O. Bujko, K. Sobczak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1981, s. 37.
[73] W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 29.
[74] W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 71.

państwa oraz organy administracji społecznych. Odrębnie kwalifikował organy administracji państwowej z punktu widzenia prawa procesowego uznając, że rozstrzyganie spraw indywidualnych stanowi tylko część działań w obrębie funkcji administrowania. Podobne spostrzeżenie czyni R. Michalska-Badziak zauważając, że podmiotami administracji publicznej są „organy administracji publicznej, zakłady publiczne, przedsiębiorstwa, fundacje, organizacje społeczne i inne podmioty niepaństwowe w zakresie, w jakim wykonują funkcje administracji publicznej”[75].

Definicja legalna organu administracji publicznej z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. jest definicją nieklasyczną, bowiem wymienia desygnaty nazw, które łącznie stanowią nazwę definiowaną. Są to ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działający w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. - inne organy państwowe upoważnione do rozstrzygania spraw indywidualnych[76]. Przedstawiona definicja legalna nie wyjaśnia czym jest organ administracji publicznej.

Organ administracji publicznej (*sensu stricto*) jest więc pojęciem właściwym dla tych podmiotów administrujących, a właściwie podmiotów administracji publicznej, które załatwiają indywidualne sprawy z zakresu administracji publicznej w formie indywidualnego aktu administracyjnego albo w drodze milczenia na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, a także ustaw szczególnych[77]. Tym samym rozstrzyganie spraw indywidualnych należy zakwalifikować jako realizację zadań publicznych, zastrzeżoną wyłącznie dla organów administracji publicznej, a także dla organów wskazanych w art. 1 pkt 2 k.p.a. Ilekroć zatem mowa jest o organie administracji publicznej należy przez to rozumieć „podmiot administracji publicznej, który na podstawie przepisów prawa administracyjnego rozstrzyga o prawach lub obowiązkach w sprawach indywidualnych”.

Celem zdefiniowania organu administracji publicznej jest unaocznienie różnic pomiędzy tym podmiotem, wydającym indywidualny akt administracyjny

[75] R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 266.

[76] W. Sawczyn, *Błędy dotyczące rozumienia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych - wynik wadliwej wykładni czy złej jakości prawa* [w:] D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 278.

[77] W. Sawczyn, *Podmioty postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017, s. 53, zob. także R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 26.

lub załatwiającym sprawy w drodze milczenia, a podmiotami administracji publicznej, które podejmując również działalność w szerszym spektrum materii administracyjnoprawnej, niekoniecznie w sprawach indywidualnych. Podmioty administracji publicznej korzystają przy tym z innych form działania.

4.3.3. Decyzja administracyjna

Na wstępie rozważań na temat decyzji administracyjnej należy zastrzec, że niektóre poruszane kwestie zostaną przedstawione na tym etapie bardzo ogólnie, bez pogłębionej refleksji. Będzie to celowy zabieg, ponieważ rozważania w przedmiocie zagadnienia prawa podmiotowego, stosunków administracyjnoprawnych oraz zdolności administracyjnoprawnej będą przedmiotem analizy poczynionej w rozdziale VI.

Decyzja administracyjna została uregulowana w Kodeksie postępowania administracyjnego jako rozstrzygnięcie organu administracji publicznej wieńczące postępowanie administracyjne. Można by postawić zatem wniosek, że zagadnienie decyzji jest powiązane przede wszystkim z prawem procesowym. Nie sposób nie zgodzić się z taką tezą. Należy jednak uświadomić sobie, że decyzja wydana w toku postępowania wywołuje przede wszystkim skutki materialnoprawne. Na potrzebę rozważania istoty decyzji administracyjnej na gruncie prawa procesowego i prawa materialnego wskazywał m. in. K. Ziemski. Powołany autor zwrócił uwagę na warstwę semantyczną, jaką wprowadził prawodawca w Kodeksie postępowania administracyjnego[78]. Podkreślono, że w art. 1 pkt 1 k.p.a. prawodawca stanowi, iż sprawy indywidualne rozstrzygane są m.in. w drodze decyzji administracyjnych. Z kolei w art. 104 § 1 k.p.a. prawodawca stanowi, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji. Uwagi wymagają dwa wyrażenia zawarte we wskazanych przepisach: „rozstrzyga sprawę indywidualną" oraz „załatwia sprawę".

Zgodnie ze słownikowym znaczeniem, słowo „rozstrzygnąć" oznacza „rozważyć coś, opowiedzieć się za czymś, decydować się na coś, wpływać na coś w sposób ostateczny, decydujący, przesądzać"[79]. Z kolei słowo „załatwiać" oznacza „dokonać starań, zabiegów doprowadzać coś do skutku, do końca, roztrząsać, rozstrzygnąć jakąś sprawę z kimś zainteresowanym"[80]. Z powyższych definicji wy-

[78] K. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 232.
[79] E. Sobol, *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003, s. 875.
[80] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 1221.

nika uzasadniona konieczność postrzegania decyzji administracyjnej jako formy rozstrzygnięcia wieńczącego postępowanie, a więc określony prawem cykl działań i czynności, a z drugiej strony jako rozstrzygnięcie przesądzające o kształcie praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa materialnego.

Powyższych skutków, jakie niesie ze sobą decyzja administracyjna, nie można rozpatrywać w oderwaniu od zagadnienia stosunku administracyjnoprawnego, a ściślej mówiąc - stosunku materialnego oraz stosunku procesowego. Podkreślenia wymaga to, że stosunek procesowy ma charakter subsydiarny wobec stosunku materialnego. Pierwszy z nich ma na celu doprowadzenie do urzeczywistnienia drugiego w toku określonego prawem postępowania w sposób, w jakim realizacja dyspozycji normy prawa materialnego będzie miała charakter trwały. Nawiązanie stosunku prawnego prowadzi do kwalifikacji zachowania określonego podmiotu prawa na podstawie normy prawa materialnego[81].

Rozważania nad decyzją administracyjną można rozpocząć od analizy definicji stosunku prawnego. „O stosunku prawnym między jakimiś dwoma podmiotami prawnymi mówimy w takich przypadkach, gdy ze względu na jakąś obowiązującą normę prawną, która dotyczy tych podmiotów, przedmiotem obowiązku jednego z nich jest jakieś określone zachowanie się wobec drugiego”[82]. Jeżeli więc norma prawa materialnego nakazuje realizację określonego stanu rzeczy[83], aktualizuje się kompetencja organu administracji publicznej do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego, aby w drodze przewidzianej prawem procesowym, dokonać konkretyzacji prawa lub obowiązku adresata tejże normy materialnej. Jeżeli natomiast norma prawa materialnego stanowi o możliwości przyznania stronie uprawnienia, a strona, ze względu na swój interes prawny występuje o wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego, organ administracji publicznej ma obowiązek zainicjować je i prowadzić w celu przyznania żądanego uprawnienia.

Pojawia się pytanie, w jaki sposób sformułować definicję legalną decyzji administracyjnej uwzględniającej jednocześnie jej procesowy i materialny charakter? Sformułowano wiele definicji. Można przytoczyć np. definicję T. Wosia: „Przez pojęcie decyzji administracyjnej należy rozumieć władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego

[81] F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo XII, Wrocław 1964, s. 6, zob. także J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

[82] Z. Ziembiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1973, s. 143.

[83] Zaznaczyć trzeba, że decyzja administracyjna nie jest jedyną formą ukształtowania stosunku materialnego, bowiem może to nastąpić np. w drodze rozporządzenia, czy też aktu prawa miejscowego.

w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej), skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną (autorytatywnie konkretyzujące administracyjnoprawny stosunek materialny), podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne"[84]. Przytoczona definicja zawiera elementy wspólne dla innych przytaczanych w doktrynie definicji. Jednym z tych elementów jest oświadczenie woli, z którego wynikają skonkretyzowane prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji publicznej[85]. Decyzja administracyjna stanowi realizację stosunku procesowego oraz materialnego, bowiem poprzez oświadczenie woli organu administracji publicznej wykształcone w toku postępowania władczo przesądza o prawach lub obowiązkach podmiotu administrowanego, który pozostaje w relacji nierówności z podmiotem administrującym. Władcze przesądzanie o sytuacji prawnej podmiotu, znajdującego się na zewnątrz administracji publicznej uwikłanego w stosunek administracyjnoprawny, stanowi zatem przejaw sprawowania administracji publicznej.

Przez decyzję administracyjną należy rozumieć więc „jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej lub innego organu państwowego, a także innego podmiotu, gdy jest on powołany z mocy prawa lub na podstawie porozumienia[86], przesądzające o prawach lub obowiązkach podmiotu znajdującego się

[84] T. Woś, *Formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne* [w:] T. Woś (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 89.

[85] Zob. np. M. Jaśkowska, *Decyzja administracyjna a wyrok sądu administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 396, W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 12-13, K. Ziemski, *Indywidualny akt…*, s. 226, R. Suwaj, *Wydanie decyzji administracyjnej*, Warszawa 2006, s. 207, A. Puczko, *Oświadczenie woli w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 187, F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo" 1958, nr1, s. 6, R. Hauser, *Stosunki administracyjnoprawne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 209-210.

[86] Innym kompetentnym podmiotem administracji publicznej może być np. podmiot spoza administracji publicznej, który jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jednakże decyduje się na wydanie decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji. W tej sytuacji podmiot zobowiązany będący podmiotem administracji publicznej z uwagi na wykonywanie zadania publicznego, ale w których kompetencjach co do zasady nie leży wydawanie decyzji, jest zobowiązany do wydania jej w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 17 ust. 1 u.d.i.p. „Ponieważ art. 16 ustawy [ustawy o dostępie do informacji publicznej - przyp. M.M.] dotyczy decyzji wydawanych przez organy władzy publicznej, konieczne było określenie procedury odmowy udzielenia informacji i umorzenia postępowania

na zewnątrz struktury administracji publicznej, podjęte w prawem określonym trybie, niezależnie od nazwy[87]".

4.3.4. Interes prawny

Pojęcie „interesu prawnego" jest pojęciem istotnym zarówno dla prawa materialnego jak i prawa procesowego. Z punktu widzenia administracyjnego prawa procesowego, interes prawny implikuje uznanie podmiotu prawa za stronę postępowania administracyjnego[88]. Dzięki niemu strona może brać czynny udział w postępowaniu administracyjnym ze wszystkimi tego konsekwencjami (np. składać wnioski dowodowe, brać udział w przesłuchaniu, oględzinach, wnosić środki odwoławcze). Istota interesu prawnego jest konsekwencją przyjętych i chronionych publicznych praw podmiotowych, ponieważ publiczne prawo podmiotowe powinno być tak ukształtowane, aby strona mogła dochodzić swoich praw za pośrednictwem skonkretyzowanego środka prawnego. Znajduje to uzasadnienie w koncepcji E. Bernatzika, który obok prawa podmiotowego i interesu prawnego wyróżnia jeszcze interes faktyczny (tzw. Triada Bernartzika)[89].

Na gruncie prawa materialnego, interes prawny wyznacza właściwość organów administracji publicznej w sprawach regulowanych przez konkretny dział prawa administracyjnego (np. sprawy z zakresu budownictwa należą do organów administracji architektoniczno-budowlanej). W odniesieniu do podmiotów spoza tej administracji, przepis prawa materialnego „wyznacza sytuację, w której podmiot ten może wziąć udział w postępowaniu". Chociaż to na podstawie

---

w przypadku, gdy podmiotami zobowiązanymi są podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 2-5 i ust. 2. W demokratycznym państwie prawa coraz więcej spraw, będących sprawami publicznymi, jest rozstrzyganych poza strukturami aparatu państwowego lub samorządowego. Ustawa szeroko zakreśla krąg podmiotów zobligowanych do udzielania informacji publicznej, wobec czego konieczny jest jednolity, obowiązujący wszystkie te podmioty tryb załatwiania wniosków na podstawie przepisów komentowanej ustawy (zob. wyroki WSA w Warszawie: z 8.09.2006 r., II SAB/Wa 40/06, LEX nr 265495 i z 23.05.2007 r., II SA/Wa 875/06, LEX nr 338297). Przepis ma charakter proceduralny, pozwala składać skargi na decyzje i bezczynność podmiotów niebędących organami władzy publicznej, ale posiadających informację publiczną. Środkiem odwoławczym od decyzji wydanej w wyniku rozpoznania wniosku jest nie odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy". - I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 17* [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2016.

[87] Należy pamiętać, że to nie tytuł pisma świadczy o tym, czym ono jest, w rozumieniu funkcjonalnym. To z treści pisma należy rekonstruować istotę tego dokumentu. Dlatego też decyzja administracyjna można nosić nazwę „decyzja", ale także „koncesja", „zezwolenie", „pozwolenie" *etc.*

[88] Zob. H. Knysiak-Sudyka, *Interes prawny w prawie administracyjnym - perspektywa Polski* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017, s. 112.

[89] E. Bernatzik, *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft,* „Verwaltungsrechtliche Studien", Wien 1886.

art. 28 k.p.a. określa się kto jest stroną postępowania, to przepis prawa materialnego określa konkretne sytuacje, w których interes prawny występuje. Należy zwrócić uwagę, że prawodawca często nie posługuje się wprost omawianym pojęciem. Mimo to identyfikacja interesu prawnego w sferze przepisów prawa materialnego jest niezbędna w celu zawiązania administracyjnego stosunku procesowego, aby następnie doprowadzić do konkretyzacji prawa lub obowiązku publicznoprawnego[90].

Podstawową regulacją dotyczącą interesu prawnego jest art. 28 k.p.a. Prawodawca, chociaż posługuje się tym pojęciem, nie formułuje definicji legalnej. Należy uznać ten stan rzeczy za słabość wskazanej regulacji, ponieważ istnienie interesu prawnego staje się często przedmiotem sporów sądowych oraz pozasądowych. Rozpatrywać należy tutaj kategorię normatywną z art. 28 k.p.a., która czyni adresata normy prawa materialnego stroną postępowania. Koncepcja ta zakłada, że w przypadku, gdy w normie prawa materialnego został ustanowiony „obowiązek organu, którego wykonanie leży nie tylko w interesie ogólnym, lecz także w interesie określonej osoby zainteresowanej, przyjmuje się domniemanie, że tej osobie przysługuje uprawnienie, a więc ma ona status strony"[91]. Należy w tym miejscu dopowiedzieć, że mówiąc o obowiązku organu rozumie się obowiązek wszczęcia postępowania celem urzeczywistnienia treści normy prawa materialnego, która nakłada na stronę postępowania obowiązek o charakterze publicznoprawnym. Gdy norma prawa materialnego przyznaje stronie z kolei uprawnienie, organ administracji publicznej ma obowiązek wszcząć postępowanie administracyjne na żądanie wnioskodawcy. Mając na względzie konieczność ochrony publicznego prawa podmiotowego, adresatowi przyznaje się, w myśl koncepcji norm ochronnych, uprawnienie do występowania w postępowaniu w roli strony. Chociaż koncepcja norm ochronnych nie znalazła zastosowania wprost w regulacji art. 28 k.p.a., to jednak na aprobatę zasługuje jej uzasadnienie, polegające na konieczności uznania adresata normy prawnej wyrażającej wobec niego obowiązek za stronę postępowania. Interes prawny jest także ujmowany w literaturze jako

[90] Przykładowo o interesie prawnym jest mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., art. 220 ust. 5 p.w., art. 13 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

[91] J. Borkowski, A. Krawczyk, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 145 cyt. za J. Hengstschläger, D. Leeb, *Verwaltungsverfahrensrecht. Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten*, Wien 2014, s. 79-80.

„obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej”[92]. W. Jakimowicz również ujmuje interes prawny ogólnie, bowiem zapatruje się na niego jako na relację między „oceną stanu obiektywnego a tym stanem oraz między tym stanem a korzyścią”. Podkreśla, że interes prawny ma charakter subiektywny, gdy jest on sprowadzony jedynie do punktu widzenia strony postępowania. Jest obiektywny, gdy istnieje niezależnie od podmiotu prawa[93]. Podobne stanowisko do W. Jakimowicza zajął J. Borkowski, który także traktował interes prawny jako pewnego rodzaju korzyść, ale i obowiązek[94]. W. Sawczyn wprowadza szersze ujęcie interesu prawnego. „Interes prawny w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego oznacza występowanie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu a sprawą administracyjną, w której może nastąpić konkretyzacja tych uprawnień i obowiązków. Konkretyzacja ta następuje najczęściej w decyzji administracyjnej wydanej w następstwie rozstrzygnięcia sprawy”[95].

Zdaniem G. Łaszczycy: „Interes prawny to zatem interes wynikający z normy prawnej, określony normą prawną, oparty na normie prawnej, chroniony normą prawną. Nie oznacza to jednak, że każda norma prawna, niezależnie od jej charakteru może być źródłem określonego interesu prawnego. Ustalenie normatywnych podstaw interesu prawnego wymaga w każdym przypadku uwzględnienia specyfiki regulacji, która do tej konstrukcji sięga, w szczególności jej miejsca w porządku prawnym, realizowanych funkcji, jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego, przewidzianych forma działania oraz innych szczególnych właściwości”[96]. M. Bogusz także upatruje interes prawny w normie prawa materialnego, która w konkretnej sytuacji prawnej indywidualizuje sytuację podmiotu

---

[92] T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 22, por. W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2016, s. 179-180 - na gruncie postępowania cywilnego interes prawny jest ujmowany jako źródło legitymacji do wniesienia powództwa o ustalenie lub nieistnienie stosunku prawnego pomiędzy podmiotami. Interes prawny jest więc normą o charakterze generalno-abstrakcyjnym, która w odniesieniu do konkretnych okoliczności prowadzi do zindywidualizowania praw lub obowiązków w postępowaniu cywilnym.

[93] W. Jakimowicz, *Interes indywidualny w prawie administracyjnym*, „Casus” 1999, nr 14, s. 45.

[94] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 181. Podobnie I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, s. 183.

[95] W. Sawczyn, *Podmioty postępowania administracyjnego* [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017, s. 56, zob. uchwała NSA z 26.11.2001 r., OPK 19/01, CBOSA.

[96] G. Łaszczyca, *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 593.

prawa, a także możliwości oddziaływania na niego w tej sytuacji[97]. Jak twierdzi T. Grossmann: „Interes prawny w postępowaniu administracyjnym wymaga istnienia przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można żądać skutecznie czynności organu, z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby"[98]. Należy zatem podkreślić, że pogląd T. Grossmanna również wpisuje się w istotę interesu prawnego.

Poza przedstawionymi poglądami doktryny, warto także zwrócić uwagę na stanowisko orzecznictwa. Podkreślenia wymaga to, że zarówno doktryna jak i orzecznictwo są zgodne co do istoty interesu prawnego. Na szczególną uwagę zasługuje pogląd NSA: „Jeśli chodzi o przymiot strony postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 K.p.a., to w orzecznictwie sądowym oraz w doktrynie zdecydowanie przeważają poglądy, że źródłem interesu prawnego określonego podmiotu do udziału w postępowaniu administracyjnym jest przepis prawa materialnego, kształtujący sytuację prawną tego podmiotu w zakresie stosunku prawnego regulowanego tym przepisem. To z prawa materialnego wypływa legitymacja prawna do udziału w postępowaniu administracyjnym - bycia stroną tego postępowania, o jakiej mowa w art. 28 K.p.a."[99]. W innym orzeczeniu uznano, że pojęcie strony postępowania administracyjnego „może być wyprowadzone tylko z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku"[100].

Zarysowany pogląd doktryny i orzecznictwa prowadzi do następujących wniosków. Interes prawny jest podstawą uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym. To na jego podstawie można żądać spełnienia określonego zachowania przez organ administracji publicznej, polegającego na działaniu albo zaniechaniu przez tenże organ. Jest to uwarunkowane „potrzebą zindywidualizowania i skonkretyzowania (urealnienia) praw lub obowiązków zawartych w normach prawa materialnego (…)"[101]. Podobnie uważał E. Iserzon - „Uznając za rzecz słuszną ochronę tak rozumianego interesu jednostki, prawotwórca ustanawia normę prawną. Ta norma prawna uwzględniająca interes jednostki stwarza dla

[97] M. Bogusz, *Zaskarżanie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 28.
[98] T. Grossmann, *Skarga do WSA. Praktyczne wskazówki, przykłady, kazusy, orzecznictwo*, Warszawa 2020, s. 32.
[99] Uchwała NSA z 13.10.2003 r., OPS 6/03, CBOSA.
[100] Wyrok NSA z 4.12.2008 r., II OSK 1529/07, CBOSA.
[101] Z. Kmiecik, *Proceduralny stosunek administracyjny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22, s. 447.

niej podstawę (uprawnienie, prawo podmiotowe) do roszczenia pod adresem administracji, by jej interes był zaspokojony”[102].

Podkreślenia wymaga to, że interes prawny nie musi być wywodzony wyłącznie z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Interes ten może być wywodzony z procesowego prawa administracyjnego (np. art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. - konieczność ochrony własnej sytuacji prawnej przed nałożeniem na stronę obowiązku, który powinien być skierowany do innego podmiotu prawa)[103], a także z każdej gałęzi prawa, w tym z norm prawa cywilnego (art. 140 k.c.)[104].

Interes prawny musi mieć charakter indywidualny oraz konkretny. To bowiem na jego podstawie konkretna osoba może domagać się zindywidualizowania normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Interes prawny „wyraża się w możliwości zastosowania normy prawa administracyjnego materialnego w konkretnej sytuacji konkretnego podmiotu prawa. Stwierdzenie istnienia interesu prawnego sprowadza się zatem do ustalenia prawdopodobnego związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa administracyjnego. Nie wystarczy zatem wykazanie jakiegokolwiek interesu, ale musi mieć on charakter prawny, a więc musi istnieć norma prawna przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do określonego podmiotu możliwość wydania określonej decyzji lub podjęcia czynności”[105]. Wydaje się, że ww. stanowisko WSA w Lublinie obejmuje wszystkie cechy, jakie powinien spełniać interes prawny.

Bezpośredniość interesu prawnego ściśle wiąże ten interes z publicznym prawem podmiotowym. Interes musi przysługiwać konkretnemu podmiotowi prawa, który można określić nazwą własną. Innymi słowy, interes prawny nie przysługuje podmiotowi, który jest jedynie formą organizacyjną (chyba, że jest osobą prawną albo jednostką nieposiadającą tej osobowości) czy też zobowiązaniową (np. konsorcjum).

Interes prawny musi być realny, tj. musi wynikać z obowiązującej normy prawnej w momencie wszczęcia postępowania administracyjnego. Nie może być tak, że interes będzie wywodzony z normy prawnej ogłoszonej, ale niemającej mocy obowiązującej. Interes prawny musi więc wynikać z normy prawa

[102] E. Iserzon, *Prawo administracyjne…*, s. 215.
[103] Wyrok NSA z 11.06.2015 r., II OSK 2689/13, CBOSA.
[104] Wyrok NSA z 12.09.2013 r., II OSK 889/12, wyrok WSA w Poznaniu z 27.11.2019 r., IV SA/Po 916/19, CBOSA. Podobnie T. Grossmann, *Skarga do WSA…*, s. 33.
[105] Wyrok WSA w Lublinie z 15.03.2012 r., II SA/Lu 74/12, CBOSA.

powszechnie obowiązującego. „Posiadanie interesu prawnego oznacza, że istnieje powszechnie obowiązujący przepis prawa, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia takiej potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu - strony postępowania. Interes taki powinien być zatem bezpośredni, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniają zastosowanie normy prawa materialnego”[106].

Mając na względzie powyższe należy uznać, że interes prawny należy rozumieć jako „sytuację podmiotu prawa dotyczącą jego uprawień lub obowiązków określoną przepisem prawa powszechnie obowiązującego, która podlega skonkretyzowaniu w prawem określonym trybie postępowania”.

4.3.5. Kontrola, nadzór, kierownictwo

Zdefiniowanie kontroli, nadzoru oraz kierownictwa w ramach jednego punktu tego podrozdziału jest celowym zabiegiem z uwagi na wzajemne powiązania pomiędzy tymi instytucjami. Omówienie i zaproponowanie brzmienia definicji każdego z nich w ramach osobnej sekcji mogłoby stanowić utrudnienie poznawcze, a także zatarcie związków między nimi. Należy także zaznaczyć, że rozważania nad kontrolą będą dotyczyć jej istoty w zakresie stosowania jej mechanizmów, w odniesieniu do aparatu administracyjnego, niezależnie od tego, kto ją sprawuje.

Konieczność zdefiniowania kontroli, nadzoru oraz kierownictwa wynika z potrzeby ujednolicenia znaczeń każdej z tych instytucji, w celu wyznaczenia wyraźnych granic pomiędzy nimi, z uwagi na stosowanie środków właściwych dla każdej z nich. Znajduje to szczególne uzasadnienie w sytuacji zamiennego używania takich pojęć jak „kontrola” i „nadzór”. Rozróżnienie omawianych terminów i ustalenie ich granic pozwoli na sprecyzowanie kompetencji, jakie wynikają z obu instytucji prawnych.

Ze względu na powszechne zastosowanie terminu „kontrola” nie tylko w naukach prawnych, warto rozpocząć rozważania od definicji słownikowej. Kontrola to „porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś, wnikanie, wgląd w coś; nadzór nad czymś albo nad kimś”[107]. Już słownikowa definicja kontroli podkreśla powiązania tej instytucji prawnej z pokrewną jej instytucją, tj. nadzorem.

[106] Wyrok WSA w Krakowie z 17.05.2016 r., II SA/Kr 312/16, CBOSA.
[107] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 358.

Pojęcie kontroli znajduje zastosowanie na wielu płaszczyznach będących przedmiotem badań naukowych, właściwych dla nauk ekonomicznych, społecznych *etc*.[108]. Między innymi na gruncie nauk prawnych można zauważyć niekonsekwencję w posługiwaniu się tym terminem. Tym samym zasadne jest wyjaśnienie istoty, a następnie zdefiniowanie kontroli i innych podobnych, powiązanych z nią instytucji. W tym momencie można tylko zasygnalizować problematykę kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym, a także kontrolę sądową sprawowaną przez TK czy też przez sądy administracyjne. Kontrola sądowa oraz kontrola instancyjna w postępowaniu administracyjnym, mimo że stanowią elementy szeroko rozumianej kontroli, to jednak posiadają one istotne różnice, związane choćby ze skutkami podjętych przez siebie rozstrzygnięć np. uchylenie decyzji przez organ odwoławczy albo przez sąd, stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego przez TK. Prawodawca, a także doktryna i orzecznictwo oznaczają te formy kontroli wspólną nazwą, jednakże istnieją różnice między nimi[109]. Każdy z tych przejawów kontroli zostanie omówiony z punktu widzenia funkcji, jaką spełnia w zakresie funkcjonowania administracji publicznej. Na marginesie należy dodać, że z uwagi na bogactwo literatury prawniczej pojęcie kontroli administracji publicznej stanowi odrębny przedmiot badań naukowych. W niniejszym opracowaniu, kontrola będzie stanowiła przedmiot zainteresowania jako uniwersalnego pojęcia dla całego systemu prawa administracyjnego.

W zależności od celu, jakiemu ma służyć kontrola, przyjmuje ona rozmaite postacie, a tym samym dokonuje się w różnych formach. Tryb i forma sprawowania takiej kontroli mogą także wpływać na zastosowanie odrębnego nazewnictwa, jak np. lustracja, wizytacja, inspekcja, rewizja, kontrola zarządcza, audyt

[108] Zdaniem H. Fayola „kontrola w przedsiębiorstwie polega na sprawdzaniu, czy wszystko idzie zgodnie z przyjętym programem, wydanymi wskazaniami i ustalonymi zasadami" oraz czy jest podejmowana w celu „wykrycia błędów, aby je można było poprawić i uniknąć ich powtórzenia". - H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 176.

[109] Dla przykładu można wskazać kontrolę sądowoadministracyjną (art. 184 Konstytucji RP), kontrolę instancyjną w postępowaniu administracyjnym (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 29.07.2021 r., II SA/Po 825/20, CBOSA), tzw. rozporoszona kontrola konstytucyjności (zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 4.02.2022 r., II SA/Po 531/21, CBOSA, a także R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 20 i n., R. Hauser, *Wykładnia przepisów konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 66).

wewnętrzny *etc*.[110]. Każda z tych form kontroli jest zrelatywizowana w zależności od celu, jakiemu ma służyć oraz trybu, w jakim zachodzi. Niezasadne jest podejmowanie się próby definiowania wskazanych form kontroli, ponieważ każda z nich stanowi uszczegółowienie tej instytucji w oparciu o różne kryteria.

Poprzedzając próbę zidentyfikowania istoty kontroli należy zastanowić się, jaki jest powód jej podjęcia, oraz jakie wnioski wynikają w związku z jej zastosowaniem. Poprzestając na ten moment na słownikowej definicji kontroli, *notabene* w dużej mierze zasadnej z punktu widzenia semantyki prawniczej, można zauważyć, że kontrola służy ustawicznemu urzeczywistnianiu państwa prawa. Mając na względzie przedstawione poglądy na temat istoty administracji publicznej, a także zaproponowanej jej definicji w punkcie 4.3.1.[111], wykonywanie zadań publicznych na rzecz dobra wspólnego w sposób zintensyfikowany wymaga dla zagwarantowania skuteczności, kontroli wykonywania tych zadań.

Podkreślono już niejednokrotnie władczość administracji publicznej nad podmiotami znajdującymi się poza jej strukturami. Sprawowanie administracji publicznej nie może się odbywać z naruszaniem praw i swobód jednostki w relacji z podmiotami administracji publicznej[112]. Można więc sformułować wniosek, że kontrola jest jednym z najważniejszych ogniw w zakresie prawidłowości wykonywania zadań publicznych.

Poszukiwania problematyki uwidaczniającej istotę kontroli należy rozpocząć od przeglądu stanowiska doktryny. Wśród wszystkich przedstawionych poglądów zauważalna będzie ich bliskość ze słownikowym, a także intuicyjnym znaczeniem kontroli.

Według E. Iserzona „kontrola jest to ogół czynności zmierzających do ustalania faktycznego stanu rzeczy, połączona z porównaniem stanu istniejącego ze stanem planowanym”[113]. J. Starościak ujmował kontrolę jako „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie, stanu faktycznego - porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach - bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej”[114]. Z ko-

[110] Zob. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Łódź 1995, s. 7, a także J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 319-350.

[111] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.1., s. 216 i n.

[112] J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967, s. 25.

[113] E. Iserzon, *Prawo administracyjne…*, s. 174.

[114] J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187, zob. także J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961, s. 212. Porównaj także art. 3 ust. 1 i 2 ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 z późn. zm., dalej jako: „u.k.a.r.”.

lei W. Dawidowicz postrzegał kontrolę jako działania polegające na „zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego co istnieje z tym co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowanie na tej podstawie odpowiedniej oceny, w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym, na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności i sformułowaniu zaleceń mających na celu wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę"[115].

Przedstawione poglądy doktryny uwidaczniają pewne cechy stałe kontroli. Możliwe jest bowiem wyodrębnienie dwóch podstawowych cech: sprawdzanie i ocenianie[116]. Już na tym etapie godzi się zauważyć, że definicje kontroli, przedstawione przez wspomnianych autorów, które nie zawierają elementu oceny, nie mogą być uznane za definicje odpowiadające jej istocie. Podobnie uznał E. Smoktunowicz twierdząc, że kontrola jako pewien proces musi być zakończona sformułowaną oceną przeanalizowanego i porównanego stanu, na podstawie którego zostaną wyciągnięte wnioski[117].

Dalsze rozważania nad kontrolą wymagają opowiedzenia się za konkretnym ujęciem kontroli. Kontrolę należy rozumieć jako „zorganizowany według przyjętego kryterium zespół czynności sprawdzających określony stan rzeczy oraz porównujących go ze stanem wynikającym z przepisów prawa, zwieńczonych oceną tego stanu oraz zaleceniami lub wnioskami prowadzącymi do osiągnięcia lub utrzymania stanu analizowanego zgodnego ze stanem wynikającym z przepisów prawa".

Zaproponowana definicja wymaga następującego komentarza. Zgodnie z fundamentalnymi założeniami teorii organizacji o kontroli, jako jednym z elementów warunkujących prawidłowe działanie instytucji[118], kontrolę można podzielić na poszczególne etapy. W zdecydowanej mierze kontrola obejmuje czynności materialno-techniczne. W zależności od przyjętego kierunku, postępowanie kontrolne, jako niewątpliwie element kontroli, wymaga np. dostępu do dokumentacji podmiotu kontrolowanego, aby stwierdzić, jaki jest stan analizowany. Stąd zorganizowanie podejmowanych czynności jest aż tak istotne, ponieważ tylko prawidłowo zaplanowana kontrola może przesądzać o jej skuteczności,

[115] W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej*, Warszawa 1970, s. 34, podobnie E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…*, s. 433-434.
[116] Uwagę zwrócił także na te cechy J. Zieleniewski, uznając kontrolę za proces zwieńczony oceną analizowanego stanu. Zob. J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1971, s. 200-203.
[117] *Wielka Encyklopedia Prawa*, E. Smoktunowicz (red.), Warszawa 2000, s. 376.
[118] Zob. np. F. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, Dover 2003, H. Fayol, *Industrial and General Administration*, London 1930.

a tym samym trafności sformułowanych wniosków końcowych.

Wyprzedzając nieco dalsze rozważania nad instytucją nadzoru, mając na względzie niewładczość efektów kontroli, kryterium przyjęte przez podmiot kontrolujący może mieć charakter dowolny, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Kontrola może być prowadzona według kryterium legalności, celowości, rzetelności czy też gospodarności. Jednakże ustalenia o zaistniałych zaniedbaniach ze strony podmiotu kontrolowanego nie mogą spotykać się z przeciwdziałaniem ze strony podmiotu kontrolującego. Ten bowiem jest pozbawiony zdolności władczych. Przedstawiona zależność jest najlepiej ukazana w zakresie, w jakim Najwyższa Izba Kontroli sprawuje kontrolę nad poszczególnymi podmiotami. Wystąpienie pokontrolne, które wieńczy kontrolę, zawiera określone zalecenia wiodące ku eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości. Z uwagi na brak podporządkowania organizacyjnego pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a podmiotem kontrolowanym, Najwyższa Izba Kontroli nie może zastosować żadnych środków władczych celem poprawienia działalności tegoż podmiotu[119].

Brak władczości nie przesądza o tym, że kontroli należy odmówić charakteru instytucji prawnej. W pełni należy zgodzić się z J. Jagielskim, który uważa, że pomimo znaczącego udziału czynności kontrolnych o charakterze faktycznym kontrola jest instytucją prawną. Ten wniosek jest podyktowany między innymi relacją, jaka zawiązuje się pomiędzy podmiotem kontrolowanym a kontrolującym. Pierwszy ze wskazanych ma prawny obowiązek poddania się kontroli (znoszenia jej i jej efektów), natomiast drugi - kompetencję do jej przeprowadzenia[120]. Co więcej, podmiot kontrolowany posiada prawo do ustosunkowania się, a nawet podważenia wyników kontroli[121]. Zatem, pomimo faktycznych działań podejmowanych w czasie kontroli, każdy z podmiotów uwikłanych w tę relację posiada prawa i obowiązki. Przez prawa i obowiązki nie należy jednak rozumieć praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym.

Na początku tego punktu niniejszego podrozdziału wyartykułowano istotną kwestię, która wymaga omówienia. Stwierdzono, że dzięki kontroli wykonywanie zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej może być ocenione jako skuteczne, prawidłowe i racjonalne. Stwierdzono także, że kontrola przejawia się przede wszystkim wśród podmiotów, których nie łączą żadne relacje organizacyjne. Szerokie spektrum znaczeniowe, a także normatywne kontroli, zmusza

[119] Zob. postanowienie WSA w Krakowie z 23.01.2015 r., I SA/Kr 1879/14, CBOSA - Sąd podkreślił brak władczości kontroli.
[120] J. Jagielski, *Kontrola administracji…*, s. 37.
[121] Zob. np. art. 54 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

do refleksji, czy omawiane pojęcie jest związane ze sprawowaniem administracji publicznej. Dotychczasowe wnioski prowadzą jednoznacznie do pozytywnej odpowiedzi, jednakże odpowiedź ta nastręcza pewne wątpliwości. Przyjmując konsekwentnie, że kontrola jest istotną częścią sprawowania administracji publicznej należy zadać kolejne pytanie, które dotyczy kontroli sprawowanej przez TK oraz sądy administracyjne. Już teraz należy jednoznacznie wskazać, że choć powołane organy wymiaru sprawiedliwości sprawują „kontrolę", to jednak jest to instytucja różniąca się od kontroli dotąd omówionej.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej". Warto zwrócić uwagę na drugie zdanie zacytowanego przepisu. Dotychczasowe rozważania nad kontrolą prowadziły do wniosku o braku władczości ze strony podmiotów kontrolujących. Mając na względzie przepisy art. 184 Konstytucji RP oraz art. 145-151a p.p.s.a., należy sformułować wniosek, że w wyniku oceny zgodności z prawem działalności podmiotów administracji publicznej, sąd administracyjny może uchylić akt organu administracji publicznej, umorzyć postępowanie jurysdykcyjne, stwierdzić nieważność uchwały jednostki samorządu terytorialnego, uznać że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego postępowania. Co istotne, sądy administracyjne sprawują rzeczoną kontrolę mając na względzie wyłącznie kryterium zgodności przejawów działalności albo zaniechania administracji publicznej z prawem. Żadne inne kryterium nie podlega ocenie sądów administracyjnych. Ponadto na podstawie art. 145a p.p.s.a., sąd administracyjny może nakazać organowi administracji publicznej podjęcie określonego rozstrzygnięcia.

W tym miejscu uwidacznia się problematyka związana z tym, czy normatywne ujęcie kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne nie nosi znamion w swej istocie zbliżonych do nadzoru. Według J. Staryszaka kontrola kończy się, a rozpoczyna się nadzór, gdy następuje wkraczanie podmiotu kontrolującego w działalność podmiotu kontrolowanego[122].

Błędem metodologicznym byłoby stwierdzenie, że sądy administracyjne czy też TK sprawują nadzór nad administracją publiczną. Przede wszystkim należy podkreślić zasadniczą różnicę, jaka uwidacznia się przy zastosowaniu wyrażenia „kontrola sądowa" w zestawieniu jej z omawianym pojęciem „kontroli".

[122] J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 63.

Kontrola sądowa jest bowiem wyrażeniem idiomatycznym, którego sens jest swoisty względem znaczeń poszczególnych wyrazów[123]. Denotując znaczenie kontroli z art. 184 Konstytucji RP, nie można poprzestać na znaczeniu omawianym powyżej. W tym przekonaniu utwierdza zdanie drugie powołanego przepisu. Kontrola sądowa sprowadza się zatem do sprawdzenia i oceny określonego przejawu działania albo zaniechania ze strony administracji publicznej. Ponadto sąd administracyjny, przyjmując jako kryterium kontroli wyłącznie legalność, orzeka o utrzymaniu określonego działania w mocy albo o jego eliminacji z obrotu prawnego[124].

Wspominane wątpliwości, co do art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, które dotyczyły domniemanych znamion uprawnień nadzorczych przejawiają się w tym, że sąd administracyjny może władczo uchylić np. decyzję administracyjną, czy stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego. Nie może on natomiast zastąpić podmiotu administracji publicznej i rozstrzygnąć „za niego" sprawy administracyjnej[125]. Taki stan rzeczy jest konsekwencją wprowadzenia zasady trójpodziału władzy jako jednej z podstawowych zasad ustrojowych. Sąd administracyjny, jako organ władzy sądowniczej, nie może wkraczać w sferę działania organu władzy wykonawczej. Ponadto pomimo uprawnień do eliminacji aktów administracyjnych niezgodnych z prawem, kontrola sądowa nie może być określona mianem nadzoru, z uwagi na brak relacji podporządkowania pomiędzy sądem a podmiotem administracji publicznej[126].

Według W. Piątka, sądowa kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne „stanowi kontrolę legalności działań administracyjnych przed podmiot specjalnie do tego celu powołany, a nie organ wyższego stopnia, przy czym sąd ma zdolność narzucenia swojego stanowiska podmiotowi kontrolowanemu. Kontrola sądowa wykracza poza tradycyjne rozumienie tego pojęcia w prawie administracyjnym. Nie polega ona tylko na sprawdzaniu i ocenianiu, lecz przede wszystkim na orzekaniu w konkretnych sprawach i eliminowaniu niezgodnych z prawem działań administracji. O ile kontrola administracyjna

[123] S. Urbańczyk (red.), *Encyklopedia języka polskiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 119, zob. także E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 271.

[124] Zob. także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…*, s. 458, J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 395 i n.

[125] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Sądowa kontrola administracji* [w:] K. Celińska-Grzegorczyk, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądowoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 140. Wprowadzenie art. 145a p.p.s.a. stanowi wyjątek od tej zasady, jednakże orzecznictwo sądowoadministracyjne nadal przyjmuje model kasatoryjny.

[126] T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze" 1965, nr 7, s. 23.

sprawowana jest z punktów widzenia interesu publicznego, o tyle kontrola sądowa polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości - łączeniu w sobie dbałości o interes publiczny oraz prywatny wnoszącego skargę"[127].

Na marginesie, bardzo ciekawym zagadnieniem prawnokonstytucyjnym jest zgodność art. 145a p.p.s.a. z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, który to przepis stanowi wyjątek od kasatoryjnego modelu orzeczniczego sądów administracyjnych. Zgodnie z powołanym przepisem, sąd administracyjny może nakazać organowi administracji publicznej podjęcie rozstrzygnięcia w drodze decyzji albo postanowienia o określonej treści. Wprowadzenie art. 145a § 1 p.p.s.a. miało na celu przede wszystkim przyspieszenie postępowania sądowego, a także zapobieganie oportunizmowi organów administracji publicznej w sytuacji nie respektowania wyroków wydanych na podstawie art. 145 § 1 p.p.s.a.[128]. Chociaż tak ujęte *ratio legis* zasługuje na aprobatę, to wymaga zastanowienia, czy rzeczywiście przyznanie kompetencji wskazanej w art. 145a p.p.s.a. nie wykracza poza ramy kontroli sądowej oraz zasady trójpodziału władzy.

Sądy administracyjne sprawują kontrolę sądową, której istota odbiega od zasadniczej istoty omawianej w tej części kontroli. Kontrola sprawowana przez sąd administracyjny musi być rozumiana w innym świetle niż tradycyjnie pojmowana kontrola. Kontrola sądowa spełnia bowiem dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze sprawuje ochronę konkretnych działań jednostki oraz po drugie, sprawuje abstrakcyjną kontrolę legalności działań administracji publicznej[129].

Podobny wniosek może dotyczyć działalności orzeczniczej TK. Choć TK nie sprawuje kontroli administracji publicznej i nie należy do sfery prawa administracyjnego, tak jak sądy administracyjne, nie sposób nie zauważyć, że jego orzecznictwo ma wpływ również na administrację publiczną i prawo administracyjne. Rozporządzenia, które są stanowione przez centralne organy administracji państwowej podlegają kontroli konstytucyjności sprawowanej przez TK. To bowiem od tej instytucji zależą podstawy prawne działania administracji publicznej, która jest zobowiązana do przestrzegania zasady legalizmu.

Ostatnim zagadnieniem, jakie należy poruszyć, omawiając pojęcie kontroli powinno być także zagadnienie kontroli instancyjnej w postępowaniu

---

[127] W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 124.

[128] W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo" 2017, nr 1, s. 20.

[129] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r.*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 173.

administracyjnym (szerzej postępowaniu jurysdykcyjnym). Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP w związku z art. 15 k.p.a., postępowanie administracyjne jest, co do zasady, dwuinstancyjne. To oznacza, że organ odwoławczy jest zobowiązany do merytorycznego rozpoznania sprawy, w której wniesiono środek odwoławczy nie poprzestając na ustaleniach organu I instancji[130]. Organ odwoławczy powinien rozstrzygnąć sprawę w jej całokształcie tak, jakby uczyniłby to organ I instancji[131]. Taki model postępowania odwoławczego wynika z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., w którym prawodawca stanowi, że organ odwoławczy może uchylić decyzję i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy. Tym samym rozstrzygnięcie podjęte w drugiej instancji może zanegować wszystkie dotychczasowe ustalenia i zakwestionowane rozstrzygnięcie. Zasadny jest więc wniosek, że kontrola instancyjna w postępowaniu administracyjnym, podobnie jak kontrola sądowa, zmierza do sprawdzenia i oceny czy rozstrzygnięcie podjęte przez organ I instancji odpowiada prawu z tą różnicą, że organ odwoławczy może skorzystać z uprawnień reformatoryjnych i swoim rozstrzygnięciem, zastąpić rozstrzygnięcie poddane kontroli instancyjnej. Następnie organ odwoławczy decydując się na uchylenie zaskarżonej decyzji samodzielnie rozstrzyga sprawę administracyjną stosując środki władcze. Ze względu na uprawnienia władcze przysługujące organowi odwoławczemu, kontrola instancyjna nazywana jest w doktrynie szczególnym nadzorem hierarchicznym[132].

Nadzór jest pokrewną instytucją prawną względem kontroli. Za J. Staryszakiem podkreślono[133], że nadzór niejako wypiera kontrolę, gdy następuje ingerencja w działalność podmiotu kontrolowanego. Ta ingerencja cechuje się z kolei władczością. W tym momencie można poprzestać na tym, że nadzór oznacza władczą ingerencję w sferę działalności podmiotu nadzorowanego.

Omawiając istotę nadzoru, należy podkreślić także jego relację względem kontroli pomimo ich wzajemnego powiązania. Według T. Bigo należy rozdzielić obie te instytucje prawne uznając, że kontrola jest instytucją samodzielną, która może funkcjonować bez nadzoru. Tego samego wniosku nie da się wyprowadzić z punktu widzenia nadzoru[134]. Nadzór nie może być przeprowadzony bez ustaleń poczynionych w trakcie kontroli. Nie da się bowiem stwierdzić, jaki obszar

[130] Zob. np. wyrok NSA z 28.10.2020 r., II OSK 2567/20, CBOSA.
[131] Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.12.2018 r., II SA/Bd 1239/18, CBOSA.
[132] F. Longchamps, *Kontrola instancyjna w postępowaniu administracyjnym*, „Kontrola Państwowa" 1964, nr 6, s. 2.
[133] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.5., s. 240.
[134] T. Bigo, *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa" 1962, nr 5, s. 2.

funkcjonowania podmiotu kontrolowanego wymaga władczej interwencji, jeżeli nie zostaną należycie zidentyfikowane nieprawidłowości. Istnieje zatem zależność pomiędzy kontrolą i nadzorem.

Dla przejrzystości dalszego wywodu w zakresie istoty nadzoru należy przedstawić jego stosunek względem kierownictwa. Nadzór, o którym mowa, powinien być określony mianem nadzoru *sensu stricto* albo nadzorem weryfikacyjnym. Kierownictwo natomiast należy określić nadzorem dyrektywnym. Dla rozróżnienia znaczeń obu rodzajów nadzoru niechaj posłużą dwa przykłady.

Nadzór weryfikacyjny następuje np. w sytuacji stosowania środków prawnych pomiędzy dwoma podmiotami niepołączonymi żadną więzią organizacyjną - *ergo* nie ma relacji podporządkowania (np. wojewoda oraz gmina). Wojewoda jako organ nadzoru nad samorządem gminnym, w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g., stwierdza nieważność uchwały lub zarządzenia w całości lub w części, jeżeli podjęte akty prawne są sprzeczne z prawem. Pomimo tej władczej kompetencji wojewoda nie jest organem nadrzędnym nad jednostką samorządu terytorialnego. Nadzór weryfikacyjny czy też nadzór *sensu stricto* prowadzi więc do usunięcia nieprawidłowości, jakie zostały spostrzeżone przez organy dokonujące uprzednio kontroli.

O nadzorze dyrektywnym można traktować np. w sytuacji kierowania administracją rządową przez Radę Ministrów, zgodnie z art. 146 ust. 3 Konstytucji RP. Rada Ministrów kieruje administracją rządową, zarówno centralną jak i terenową. Kierownictwo (kierowanie) jest więc najszerszą formą podporządkowania, bowiem obejmuje aspekt personalny (np. obsada stanowisk wojewodów), a także organizacyjny (np. kształt resortów). Kierownictwo obejmuje zatem uprawnienia kontrolne oraz nadzorcze i w związku z tym prowadzi do uznania, iż zwierzchnik posiadający kompetencję kierowania, wpływa na całokształt funkcjonowania systemu kierowanego przez niego. Zasadny jest więc wniosek B. Dolnickiego, że kierownictwo (nadzór dyrektywny) jest właściwe dla układu scentralizowanego (cechującego się relacją podporządkowania), a nadzór (nadzór *sensu stricto*) - zdecentralizowanego (brak relacji podporządkowania)[135].

Według T. Bigo „wśród funkcji kierownictwa wyodrębniamy pod nazwą nadzoru zespół takich kompetencji, których wpływ na działalność organów

[135] B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 143, podobnie J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21, J. Świątkiewicz, *Struktury zależności w systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, „Problematyka Rad Narodowych" Ossolineum 1985, nr 61, s. 77.

podporządkowanych jest bardziej intensywny i bezpośredni”[136]. Z kolei zdaniem J. Łętowskiego „kierowanie pracą jednostki administracji państwowej można, ogólnie rzecz biorąc, sprowadzić do dwóch głównych sfer: pierwsza sfera, w której nadrzędne organy administracji z mocy prawa kierują pracą podporządkowanych mu jednostek (kierownictwo organizacyjne) i druga sfera, w której przełożeni służbowi - kierownicy kierują pracą podległych im zespołów ludzkich i poszczególnych pracowników (kierownictwo służbowe)”[137]. Zasadne jest przytoczenie także stanowiska A. Filipowicza w przedmiocie kierownictwa. „Pojęcie kierownictwa rozumiane jako stan, w którym organ nadrzędny strukturalnie lub funkcjonalnie dysponuje możliwościami oddziaływania pozwalającego na kształtowanie kierunku działania organów kierowanych, powiązane jest w każdym wypadku z nadzorem w różnych jego formach”[138]. Dla dopełnienia rozważań o kierownictwie, jako pojęciu uniwersalnym dla prawa administracyjnego, niezbędne jest powrócenie do instytucji nadzoru. Sformułowanie definicji nadzoru ułatwi bowiem skonstruowanie propozycji ustawowego brzmienia kierownictwa.

Podobnie jak w przypadku kontroli literatura prawnicza sformułowała szereg definicji nadzoru. Wśród wielu przedstawicieli doktryny uwagę zwraca definicja J. Bocia oraz. M. Miemieca - „nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”[139].

J. Jagielski sformułował podobną definicję, w której także uznaje się, że kontrola jest elementem nadzoru. „W rezultacie można powiedzieć, że elementem kształtującym generalny wymiar funkcji nadzoru i stanowiącym jej wyróżnik w stosunku do kontroli jest przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także stosowania wiążącej ingerencji w jego działalności (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia, przy

[136] T. Bigo, *Z problemów nadzoru…*, s. 2, por. K. Siarkiewicz, *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968, s. 7-8.
[137] J. Łętowski, *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze” 1975, nr 2, s. 5.
[138] A. Filipowicz, *Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s. 60.
[139] J. Boć, M. Miemiec [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 239.

czym zakres i sposoby (środki) tej ingerencji są determinowane prawem i wyznaczane w konkretnych przypadkach przez stosowne prawne regulacje (np. nadzór wojewody nad samorządem, nadzór ministrów nad centralnymi organami administracji rządowej itd.)"[140]. Propozycja J. Jagielskiego wpisuje się w koncepcję zastosowaną w POPA z 1996 r. Częściowa dezaprobata dla zaproponowanych definicji nadzoru zostanie rozwinięta w dalszych rozważaniach. Aby rozstrzygnąć spór o uznanie kontroli za element nadzoru, należy zaproponować własną definicję nadzoru. I tak, przez nadzór należy rozumieć „określone Konstytucją oraz ustawami czynności o charakterze prawnym podjęte na podstawie wyników kontroli, zmierzające do wywołania skutków prawnych w celu eliminacji stanu niezgodnego z prawem wywołanego przez podmiot znajdujący się poza strukturą organizacyjną podmiotów uprawnionych do stosowania tych czynności".

Zaproponowane definicje J. Jagielskiego, J. Bocia oraz M. Miemieca są cennym głosem w dyskusji nad istotą nadzoru. Uwagę zwraca jednak to, iż wskazani autorzy omawiając nadzór, przyjmują kontrolę jako *genus*, a władcze oddziaływanie na podmiot nadzorowany jako *differentia specifica*[141]. Nie można zaakceptować poglądu, jakoby kontrola była etapem nadzoru. Są to bowiem dwie odrębne, aczkolwiek powiązane ze sobą instytucje prawne. W zakresie relacji między kontrolą a nadzorem toczy się ożywiona dyskusja, w której wykształciły się dwa poglądy. Pierwszy, według którego kontrolę należy traktować dwojako - jako samodzielną instytucję prawną i zarazem etap nadzoru. Drugi pogląd traktuje kontrolę jako samodzielną instytucję, stanowiącą warunek *sine qua non* dla zastosowania instytucji nadzoru, jednakże nadzór nie zawiera w sobie kontroli. W świetle niniejszej pracy przyjmuje się drugi z przedstawionych poglądów. Zdaniem J. Jagielskiego oraz I. Niżnik-Dobosz, nadzór składa się z dwóch elementów: kontroli oraz uprawnień do władczej ingerencji w sferę podmiotu nadzorowanego[142].

Prawodawca posługuje się odrębnie pojęciami kontroli i nadzoru w wielu aktach normatywnych[143]. Jednocześnie przypisuje się im inne znaczenia. Jako kontrolę uznaje się czynności sprawdzające, jako nadzór - oddziaływanie władcze.

---

[140] J. Jagielski, *Kontrola administracji…*, s. 45.

[141] Podobnie J.P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 231 i n., I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 80-82.

[142] J. Jagielski, *Kontrola administracji…*, s. 55, I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli…*, s. 80-82.

[143] Zob. np. art. 1 ustawy z dnia 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm. - „Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie". Prawodawca odrębnie ujmuje kontrolę i nadzór.

Zasadny jest wniosek wyartykułowany już uprzednio, że bez ustaleń poczynionych w toku kontroli jako niemożliwe jawi się zastosowanie środków nadzorczych. Tak ujęta kolejność zastosowania obu instytucji prawnych nie oznacza, że kontrola jest etapem nadzoru. Odmienne są bowiem ich cele i skutki jakie wywołują. K. Ziemski zasadnie podkreślał, że czynności dokonane podczas kontroli nie stanowią podstawy do nakładania praw ani obowiązków publicznoprawnych, których ochrona podlega kognicji sądów administracyjnych. Inaczej jest w przypadku aktów nadzoru[144]. Ponadto K. Ziemski przekonująco ukazał relacje pomiędzy kontrolą i nadzorem[145] - pomimo pierwszeństwa stosowania kontroli i jej ustaleń, nadzór koncentruje się na władczej weryfikacji stanu niezgodnego z prawem[146].

Dodatkowym argumentem na rzecz przyjętej tezy o rozdzielności instytucji kontroli i nadzoru może być to, że prawodawca dostrzega różnice pomiędzy nimi. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 4 pkt 1-4 u.k.a.r. prawodawca przyznaje wojewodzie - organowi nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego - uprawnienia kontrolne. Wątpliwym byłoby stwierdzenie, że kontrola stanowi element nadzoru, skoro w przepisach ustawy o samorządzie gminnym przyznaje się wojewodzie uprawnienia nadzorcze, a dodatkowo przyznaje się jeszcze uprawnienia kontrole w ramach ustawy o kontroli w administracji rządowej[147].

Na początku omawiania zagadnienia nadzoru zasygnalizowano, że nadzór cechuje się władczym oddziaływaniem na podmiot nadzorowany. Wskazując także na fakt, że każdy organ nadzoru posiada także uprawnienia kontrolne (np. art. 6 ust. 4 pkt 3 u.k.a.r.), J. Jagielski podkreśla, że przez władczość nie należy automatycznie rozumieć działań, prowadzących do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, dokonanych za podmiot nadzorowany[148]. Przedstawiony wniosek można uznać za zasadny, jednakże w zakresie, w jakim zachodzi relacja podporządkowania. Trudno wyobrazić sobie sytuację, w której wojewoda jako organ nadzoru doradza radzie gminy uchylenie wadliwego aktu prawa miejscowego.

---

[144] K. Ziemski, *Czynności kontrolne a akty nadzoru - wyróżnianie i jego konsekwencje* [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Książka jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 676 i n.

[145] Zdaniem K. Ziemskiego, przygotowanie do popełnienia przestępstwa należy traktować oddzielnie w stosunku do samego jego popełnienia. W innym przykładzie, przygotowanie posiłku jest czynnością *sine qua non* dla jego spożycia, ale przygotowanie nie jest częścią czynności spożycia.

[146] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 21.02.2008 r., VI SA/Wa 2073/07, CBOSA. W powołanym wyroku Sąd uznał, że protokół z kontroli jako jej zwieńczenie jest warunkiem niezbędnym do podjęcia czynności nadzorczych, a ponadto stanowi podstawowy dowód w postępowaniu nadzorczym. Traktując o obu instytucjach prawnych Sąd zauważa odrębność ich od siebie.

[147] Wyrok WSA w Poznaniu z 9.09.2021 r., II SA/Po 505/21, CBOSA.

[148] J. Jagielski, *Kontrola administracji…*, s. 45.

Działalność nadzorcza (stosowanie nadzoru weryfikacyjnego) wymaga stosowania środków władczych kiedy tylko zaktualizują się do tego przesłanki. Jest to o tyle uzasadnione, gdyż stwierdzenie nieważności np. aktu prawa miejscowego eliminuje skutki prawne z mocą wsteczną[149].

Mając na względzie powyższe rozważania na temat kontroli i nadzoru, a także ich relacji względem siebie oraz kierownictwa, zasadne jest sformułowanie definicji kierownictwa. Kierownictwem jest zatem „zespół czynności władczych zmierzających pośrednio albo bezpośrednio do wywołania skutków w podporządkowanej strukturze podmiotów administracji publicznej celem racjonalizowania wykonywania zadań publicznych". Pośrednie wywołanie skutków obejmuje środki, o których wspomniał J. Jagielski - instruktaż, udzielanie pomocy, doradzanie *etc*. Władcze środki o charakterze bezpośrednim odnoszą się z kolei do podporzadkowania służbowego oraz funkcjonalnego. Przykładowo Prezes Rady Ministrów, który jest zwierzchnikiem administracji rządowej, może decydować o obsadzie stanowisk wojewodów, a także nakazać im podejmowanie konkretnych działań wpisujących się w politykę wewnętrzną sprawowaną przez Radę Ministrów. Wszystkie te działania powinny być ukierunkowane na racjonalizację wykonywania zadań publicznych, realizowanych z mocy prawa przez podmioty nadzorowane.

4.3.6. Rzeczy publiczne i urządzenia użyteczności publicznej

W przeciwieństwie do kontroli i nadzoru posługiwanie się terminem „rzeczy publicznej" nie jest tak częste w dogmatyce prawa. Fakt ten nie powinien jednak prowadzić do wniosku, że termin „rzecz publiczna" nie występuje w prawie administracyjnym. Omówienie „rzeczy publicznej" oraz „urządzenia użyteczności publicznej" nastąpi w ramach jednego punktu z uwagi na wzajemne powiązania między nimi. Wyjaśnienie obu tych pojęć pozwoli na dokonanie prawidłowej kwalifikacji środków, jakimi dysponuje administracja publiczna w związku z realizowanymi przez nią zadaniami.

Zdaniem W. Jaworskiego, rzeczami publicznymi są rzeczy „nie będące w rozporządzalności osoby prywatnej (…) służące celom administracji publicznej"[150]. Przyjmując takie rozumienie należałoby uznać, że rzeczy publiczne pozostają w wyłącznej rozporządzalności administracji publicznej. Nie można zgodzić

[149] M. Mączyński, Prawne *konsekwencje stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2022, nr 3, s. 42.
[150] W. Jaworski, *Nauka prawa…*, s. 164.

się z tym punktem widzenia, bowiem administracja publiczna także nie rozporządza całokształtem tego zbioru - wodami płynącymi, stojącymi, powietrzem, stanem środowiska *etc*. Wskazane rzeczy zostały zakwalifikowane przez S. Kasznicę jako dobra publiczne, czyli takie, które służą zapewnieniu pożytku publicznego[151]. Kwalifikacja dokonana przez S. Kasznicę jest prawidłowa, bowiem tak rozumiane dobra publiczne mają charakter pierwotny - nie są wytworem działalności człowieka. Obok dóbr publicznych, S. Kasznica wyróżniał także majątek skarbowy - służący do celów fiskalnych oraz majątek administracyjny - służący do realizacji zadań publicznych w sposób pośredni (szkoły, muzea, biblioteki, szpitale *etc*.).

Bardzo ważną tezę postawili A. Peretiatkowicz oraz B. Wasiutyński, uznając, że rzeczy publiczne są niezbywalne, dopóki służą celom administracji publicznej[152]. Należy zatem postawić pytanie, czy przeznaczenie rzeczy publicznych na realizację zadań z zakresu administracji publicznej ogranicza prawo własności do tych rzeczy? Odpowiedź na to pytanie wymaga uprzedniej refleksji nad regulacjami prawa cywilnego, które niewątpliwie reguluje status prawny rzeczy. Przyjęta powszechnie koncepcja jedności systemu prawa obliguje do poddania analizie przepisów cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 45 k.c.: „Rzeczami w rozumieniu niniejszego kodeksu są tylko przedmioty materialne". Prawodawca zastrzegł, że definicja rzeczy jest przyjęta tylko na gruncie Kodeksu cywilnego jednakże nie ma znaczenia, jaki jest cel jej wykorzystania. Rzecz jest więc materią według prawodawcy. Nie ma znaczenia w tym momencie, czy rzecz jest ruchoma czy nie. Przywołując ustalenia S. Kasznicy, materię można podzielić na dobra publiczne, obejmujące ogół dóbr naturalnych oraz rzeczy publiczne, stanowiące wytwór człowieka. Wyprzedzając nieco dalsze rozważania, urządzenia użyteczności publicznej należy z kolei zaliczyć do kategorii rzeczy publicznych.

D. Kijowski przyjmuje następującą definicję rzeczy publicznej. „Rzeczami publicznymi są przedmioty materialne wykreowane aktem właściwego organu władzy publicznej przeznaczającym ją na osiąganie celu publicznego służącego dobru wspólnemu, do których państwowym i samorządowym osobom prawnym przysługuje prawo własności lub inne prawa rzeczowe, używane i wykorzystywane

[151] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 145. Tym samym uzasadniony jest wniosek przedstawiony w rozdziale II - dobra publiczne przyczyniają się do osiągnięcia dobra wspólnego, co stanowi cel administracji publicznej i prawa administracyjnego. Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.1., s. 108.

[152] Zob. B. Wasiutyński, *Własność dróg publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938, nr 2, s. 148 oraz A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia…*, s. 68.

na zasadach określonych prawem administracyjnym”[153]. D. Kijowski, podobnie jak W. Jaworski, uważa, że przeznaczeniem rzeczy publicznej jest jej wykorzystanie na rzecz realizacji zadania publicznego. L. Bielecki sporządził bardziej ogólną definicję rzeczy publicznej. „Rzecz publiczna oznacza określony majątek wykorzystywany przez administrację do wykonywania zadań zarówno w sferze administracji rządowej, jak i w sferze administracji samorządowej”[154].

Powyższe definicje zasługują na aprobatę, jednakże punkt widzenia D. Kijowskiego wymaga uzupełnienia oraz niewielkich modyfikacji, na które zresztą powołany autor zwrócił uwagę w swoich rozważaniach. Zanim te uzupełnienia oraz modyfikacje staną się przedmiotem rozważań, należy zaproponować własną definicję rzeczy publicznej. Przez rzecz publiczną należy rozumieć „rzecz w rozumieniu przepisów prawa cywilnego przeznaczoną do realizacji zadań publicznych służącą dobru wspólnemu niezależnie od tego, komu przysługuje prawo własności lub inne prawa rzeczowe, a której dostępność oraz zasady korzystania z niej określają przepisy prawa administracyjnego”. Przeznaczenie rzeczy publicznej na poczet realizacji zadań publicznych stanowi część wspólną z definicją zaproponowaną przez D. Kijowskiego czy W. Jaworskiego. Istotną różnicą pomiędzy definicją własną a zaproponowaną przez D. Kijowskiego jest to, że nie jest istotne komu przysługuje prawo własności lub inne prawa rzeczowe - D. Kijowski zastrzegł te prawa dla państwowych i samorządowych osób prawnych. Ten punkt widzenia wymaga poszerzenia o podmioty prawa znajdujące się na zewnątrz administracji publicznej. Osoby fizyczne lub prawne mogą w ramach prawa własności dysponować swoim majątkiem i przekazać go, albo jego część do użytku publicznego. Przykładem mogą być drogi, flota pojazdów samochodowych, hulajnogi, czy inne obiekty pozostające własnością osób fizycznych lub prawnych, które na podstawie odrębnych czynności prawnych mogą być przekazane podmiotom administracji publicznej do realizacji ich zadań. Z tego względu należy ująć podmioty spoza struktury administracji publicznej jako podmioty, których rzeczy można określić mianem rzeczy publicznych, o ile oczywiście ten podmiot zgodził się na wykorzystanie tej rzeczy na cele publiczne.

Wyjaśnienia wymaga także to, że rzeczy publiczne dopóki służą realizacji celu publicznego, pozostają pod reżimem administracyjnoprawnym w zakresie

[153] D. Kijowski, *Rzeczy i urządzenia publiczne jako przedmiot prawa administracyjnego materialnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 435-436.

[154] L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Kielce 2013, s. 296.

sporów powstałych na tle zarządzania czy użytkowania ich[155]. Nie oznacza to zatem, że prawo do dysponowania rzeczą na gruncie Kodeksu cywilnego podlega ograniczeniu. Każdy podmiot prawa może w dowolnej chwili zbyć określoną rzecz, jednakże mając na celu dobro wspólne determinujące działanie administracji publicznej, rzecz publiczna winna być w możliwie największym stopniu użytkowana, aby zrealizować wyznaczone przepisami prawa zadania. Jeśli chodzi o rzeczy publiczne, stanowiące własność podmiotów prawa spoza administracji publicznej, należy zaznaczyć, że kwestia zbycia tych rzeczy pozostaje w gestii ich właścicieli. Mając na względzie to, że dana rzecz nie jest własnością Skarbu Państwa czy też jednostki samorządu terytorialnego, egzekucja obejmująca rzecz sporną powinna być dopuszczalna w przeciwieństwie do rzeczy stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Ostatni element sformułowanej definicji dotyczy zasad dostępności oraz korzystania z rzeczy publicznych. Doktryna zasadnie ujmuje to, że dostępność do rzeczy publicznych może być ograniczona. Z dróg publicznych mogą korzystać w pełni osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami[156]. Brak tych uprawnień oznacza możliwość korzystania z drogi publicznej jedynie w zakresie chodnika. Z kolei uczniem szkoły branżowej, liceum ogólnokształcącego, technikum czy szkoły policealnej może zostać osoba, która ukończyła szkołę podstawową. Spełnienie tego warunku jest przesłanką niezbędną do uzyskania możliwości ubiegania się o przyjęcie do tych szkół, a w konsekwencji korzystania ze wszystkich rzeczy publicznych znajdujących się w niej. Przesłanką stanowiącą o dostępności do korzystania z rzeczy publicznych może być także odpłatność np. odpłatność przejazdu drogą, odpłatność przejazdu środkami transportu zbiorowego, kolejowego. Korzystanie z hulajnogi jako środka transportu jest możliwe dzięki zaakceptowaniu warunków jej użytkowania, a także uiszczenie opłat po zakończeniu przejazdu. Prawodawca wyróżnia także rzeczy publiczne, z których korzystanie jest bezpłatne np. park gminny[157]. D. Kijowski zaznacza także, że rzeczy publiczne mogą bezpośrednio albo pośrednio przyczyniać się do realizacji zadań publicznych. Pierwsze z wymienionego rodzaju nie podlegają egzekucji, a rozporządzanie nimi wymaga zgody organu nadzorującego[158].

Przedstawione powyżej zagadnienie rzeczy publicznych stanowi podstawę do omówienia urządzeń użyteczności publicznej, które - jak wskazano - zaliczają

[155] Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 133-134.
[156] Zob. wyrok WSA w Lublinie z 5.02.2019 r., II SA/Lu 884/18, CBOSA. Sąd uznał drogę gminną na rzecz publiczną.
[157] Zob. art. 81 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13.
[158] D. Kijowski, *Rzeczy i urządzenia publiczne…*, s. 441.

się do kategorii tych rzeczy. Warto jednak najpierw sięgnąć do słownikowego znaczenia urządzenia - „rodzaj mechanizmu lub zespołu elementów, przyrządów służących do wykonania określonych czynności, ułatwiający pracę"[159]. Słownikowa definicja urządzenia zwraca uwagę na pewnego rodzaju zespół elementów współdziałających ze sobą. D. Kijowski zasadnie nazywa urządzenie użyteczności „rzeczami wraz z niematerialnymi składnikami majątkowymi, prawami o charakterze niemajątkowym oraz personelem, bez których zaangażowania spełnianie celów publicznych nie byłoby możliwe"[160]. Przedstawiony przez D. Kijowskiego punkt widzenia jest w pełni uzasadniony. Świadczenie np. usług z zakresu służby zdrowia wymaga środków, a także personelu dla skutecznej realizacji tego zadania. Budynek szpitala, czy też urządzenia znajdujące się w jego wnętrzu nie są wystarczającymi elementami do zorganizowania i świadczenia usług z zakresu służby zdrowia[161]. Podobne wnioski można sformułować w zakresie ogrodów zoologicznych, botanicznych, teatrów, urzędów, rodzinnych ogrodów działkowych[162], parkingów[163], cmentarzy[164] *etc*.

Mając powyższe na uwadze można sformułować następującą definicję urządzenia użyteczności publicznej - „rzecz publiczna, która do prawidłowego użycia zgodnego z jej przeznaczeniem wymaga użycia składników materialnych, niematerialnych lub osobowych".

4.3.7. Ciężar publiczny, świadczenie publiczne i danina publiczna

Pojęcie „ciężaru publicznego" oraz „świadczenia publicznego" zostało wprowadzone do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 84. Zgodnie

[159] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 1083.
[160] D. Kijowski, *Rzeczy i urządzenia publiczne…*, s. 443.
[161] Por. wyrok NSA z 7.06.2016 r., II GSK 191/15, CBOSA.
[162] Wyrok WSA w Białymstoku z 2.07.2020 r., II SA/Bk 129/20, CBOSA. Zob. także art. 4 ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1073 - „ROD są urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie im powszechnego dostępu do ROD oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia".
[163] Wyrok WSA w Łodzi z 14.01.2020 r., III SA/Łd 924/19, CBOSA - „Ponadto, zdaniem Sądu, o ile przepis art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej mógł stanowić podstawę prawną do określenia przez Radę Gminy i Miasta Szadek opłat za korzystanie z urządzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego na jej nieruchomości parkingu dla pojazdów samochodowych stanowiącego obiekt użyteczności publicznej (co też Rada uczyniła w § 3 uchwały), to brak było jednak podstaw, aby z tego unormowania wyprowadzać upoważnienie organu stanowiącego gminy do ustalania »opłaty dodatkowej« za parkowanie pojazdów bez wniesienia opłaty parkingowej".
[164] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 30.01.2020 r., IV SA/Po 783/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.03.2017 r., II SA/Go 28/17, CBOSA.

z powołanym przepisem: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie". Ponadto zgodnie z art. 217 Konstytucji RP: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy". Wprowadzenie koniunkcji w art. 84 Konstytucji RP, jak i zakwalifikowanie przez ustrojodawcę podatków do kategorii świadczeń publicznych, sprawia, że każde z tych pojęć wymaga omówienia. Obok podatków pojawiają się także daniny publiczne. Zestawienie tych pojęć ze sobą rodzi pytanie, czy są to niezależne od siebie instytucje prawne, czy też należą do jednej kategorii świadczeń?

Pomimo stosunkowo rzadkiego posługiwania się przez prawodawcę pojęciem „ciężaru publicznego"[165] oraz „świadczenia publicznego", podobnie jak w przypadku rzeczy publicznych i urządzeń użyteczności publicznej, należy podjąć próbę sformułowania definicji w celu ich rozróżnienia i prawidłowego zakwalifikowania konkretnych form ciężarów i świadczeń.

Powołany art. 84 Konstytucji RP został umiejscowiony w jej rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela", w sekcji „Obowiązki". „Istota komentowanego przepisu [art. 84 Konstytucji RP - przyp. M.M.] sprowadza się do ustanowienia powszechnego obowiązku utrzymywania państwa polskiego przez osoby pozostające pod jego władzą, co ma zapewnić temu państwu możliwość suwerennego funkcjonowania i wypełniania zadań dla dobra wspólnego"[166]. Dokonując wykładni systemowej przepisów prawa, a także mając na względzie pogląd M. Florczak-Wątor, można dojść do wniosku, iż ciężary publiczne i świadczenia publiczne bez rozgraniczenia ich w tym momencie, stanowią jedną z elementarnych form wspierania administracji publicznej, a także władzy publicznej przez osoby pozostające pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie skutecznej realizacji jej zadań. Władza publiczna, w tym także administracja publiczna potrzebuje środków (różnego rodzaju), w celu realizacji zadań powierzonych jej w drodze przepisów prawa. Tym samym, ciężary

[165] O ciężarach publicznych mowa jest np. w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h u.d.i.p.
[166] M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 84* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 272.

publiczne i świadczenia publiczne mają charakter „nie represyjny, a alimentacyjny, bowiem - o czym wcześniej wspomniano - służą utrzymaniu państwa”[167].

Należy podkreślić stanowisko TK, które potwierdza, że adresatami obowiązku z art. 84 Konstytucji RP są wszelkie podmioty prawa, które znajdują się na zewnątrz jakichkolwiek struktur władzy[168]. *A contrario*, podmioty władzy publicznej są zwolnione z obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych i świadczeń publicznych.

Podkreślenia wymaga także powszechność podlegania ciężarom i świadczeniom publicznym. Oczywiście nie oznacza to, że obowiązek ponoszenia ciężarów oraz świadczeń publicznych jest równomiernie rozkładany w stosunku do podmiotów prawa. Niektóre z nich są skierowane do określonych zbiorów adresatów (np. podatek dochodowy od osób prawnych).

Przechodząc do próby zdefiniowania omawianych pojęć należy rozpocząć od przeglądu doktryny oraz orzecznictwa. Na szczególną uwagę zasługuje pogląd TK w zakresie pojmowania ciężarów publicznych i świadczeń publicznych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ciężary publiczne to świadczenia w naturze, a świadczenia publiczne to świadczenia pieniężne[169]. Pogląd ten nie uzyskał jednak szerszej aprobaty w doktrynie prawa administracyjnego. Zdaniem R. Michalskiej-Badziak, ciężar publiczny może być rozumiany w dwojakim znaczeniu. W szerszym znaczeniu „termin ten obejmuje wszelkie obciążenia, jakie są nakładane dla realizacji zadań (celów) publicznych, a więc należności podatkowe, opłaty, cła i inne świadczenia finansowe. W znaczeniu wąskim określenie to jest rozumiane jako świadczenie o charakterze innym niż pieniężny (świadczenie naturalne, niepieniężne), której jest nakładane dla realizacji określonych celów publicznych”[170]. Podobny punkt widzenia przyjął A. Peretiatkowicz, który uznał ciężar publiczny jako najszerszą kategorię obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Uznał także świadczenie publiczne za część składową ciężaru publicznego[171].

---

[167] M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 84*…, s. 272. Podobnie uważa się w orzecznictwie. Informacje o przeznaczeniu środków pochodzących z ofiarności związanej z realizacją obowiązku publicznoprawnego są informacjami publicznymi, bowiem dzięki nim, tj. ciężarom publicznym, możliwa jest realizacja zadania publicznego - zob. wyrok NSA z 10.07.2020 r., I OSK 2623/19, CBOSA.

[168] Wyrok TK z 3.12.2003 r., K 5/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A”, 2003, nr 9.

[169] Postanowienie TK z 8.03.2005 r., Ts 6/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria B” 2006, nr 2.

[170] R. Michalska-Badziak, *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 109 cyt. za M. Szubiakowski, *Ciężary publiczne* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 120.

[171] Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia*…, s. 76.

Zestawiając zaprezentowane poglądy doktryny należy uznać, że prawodawca uregulował w art. 84 Konstytucji RP ciężary publiczne w znaczeniu wąskim oraz - jako niekonkurencyjne pojęcie - świadczenia publiczne. Tym samym propozycja brzmienia definicji, jaka zostanie przedstawiona na gruncie niniejszej pracy, będzie traktowana jako definicja ciężaru publicznego w rozumieniu węższym. Należy zauważyć, że orzecznictwo traktuje zwykle o ciężarach publicznych w znaczeniu szerokim[172].

Przedstawione poglądy R. Michalskiej-Badziak oraz A. Peretiatkowicza, chociaż zasadne, wymagają uszczegółowienia. Warto sięgnąć do słownikowego znaczenia słowa „ciężar", które oznacza „powinność, obowiązek"[173]. Świadczenie, na wzór cywilistyczny, może polegać na określonym działaniu, zachowaniu podmiotu, który to świadczenie wykonuje. Nie można przenosić cywilistycznej konstrukcji świadczenia, będącego elementem stosunku zobowiązaniowego, na grunt prawa administracyjnego, jednakże zasadnie świadczenie (publiczne) należy do sfery czynnej. Ciężar publiczny w znaczeniu węższym jest „dolegliwością", którą należy znosić w celu realizacji określonego zadania, polegającego na utrzymaniu określonego stanu rzeczy. Ciężarem publicznym jest zatem „obowiązek spełniania świadczenia polegającego na przestrzeganiu zakazów lub znoszeniu działań ze strony podmiotów administracji publicznej przez podmioty prawa pozostające pod władzą publiczną na rzecz realizacji określonych prawem celów publicznych". Takim ciężarem publicznym może być np. obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym[174], zakaz przebywania na określonych obszarach[175], zakaz wykonywania robót budowlanych wpływających na szczelność i stabilność wałów przeciwpowodziowych[176]. Prawodawca nie posługuje się terminem „ciężar publiczny", jednakże bez wątpienia w ten właśnie sposób kwalifikuje określone „dolegliwości" w celu doprowadzenia do realizacji zadań administracji publicznej.

Pojęcie „świadczenia publicznego" przedstawione przez M. Szalewską zdaje się nie do końca wpisywać w przedstawiony przez TK dychotomiczny podział analizowanych pojęć na świadczenia niepieniężne oraz pieniężne. Zdaniem M.

[172] Jako ciężar publiczny traktuje się przede wszystkim podatki i inne należności o charakterze publicznoprawnym (daniny) - np. wyrok NSA z 15.07.2020 r., II FSK 1886/19, wyrok WSA w Warszawie z 28.07.2020 r., VII SA/Wa 1173/19, wyrok WSA w Krakowie z 11.04.2013 r., II SAB/Kr 24/13, CBOSA.

[173] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 99.

[174] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1675.

[175] Zob. art. 21 ust. 1 pkt 13 ustawy z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 112.

[176] Zob. art. 176 ust. 1 ustawy z 20.07.2017 r. - Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm., dalej jako: „p.w."

Szalewskiej świadczenie publiczne jest „świadczeniem na rzecz sfery publicznej, której zinstytucjonalizowaną formą jest administracja publiczna, przy czym administracja ta nie jest świadczeniobiorcą w znaczeniu cywilistycznym, nie czerpie korzyści dla siebie. (…) W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż świadczeniem publicznym w ujęciu materialnym jest wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów prawa zachowanie się podmiotu administrowanego, polegające na czynieniu lub daniu czegoś na rzecz dobra wspólnego i interesu publicznego”[177]. Z przedstawionego punktu widzenia wynika, że świadczeniem może być np. obowiązek zabezpieczenia środowiska, budynków i terenów przed zagrożeniem pożarowym[178], obowiązek utrzymywania w czystości chodnika przylegającego do działki[179], obowiązek reprezentowania strony postępowania administracyjnego lub sądowego przez radcę prawnego[180].

Pogląd TK o kwalifikacji świadczeń pieniężnych do kategorii świadczeń publicznych jawi się jako uzasadniony, pod warunkiem, że zostanie uwzględniona strona bierna w stosunku do ciężarów publicznych i strona czynna w stosunku do świadczeń publicznych. Skoro nie można przenieść cywilistycznej koncepcji świadczenia na grunt prawa administracyjnego, należy poprzestać na tym, że świadczenie publiczne ogranicza się do działania (*facere*) oraz do „dawania czegoś” (*dare*)[181]. Potwierdza to definicja legalna podatku określona w art. 6 o.p. - „Podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Prawodawca podkreśla przede wszystkim to, że podatek to publicznoprawne świadczenie pieniężne. Trybunał Konstytucyjny ponownie wskazuje, że podmiotem zobowiązanym do realizacji świadczenia publicznego przez uiszczenie należnej kwoty jest podmiot administrowany[182].

Semantyczne ujęcie ciężarów publicznych i świadczeń publicznych w zestawieniu ich z podatkami, jakie przedstawił ustrojodawca w art. 84 Konstytucji RP, skłania do konstatacji, że istotnie, świadczenie publiczne ma charakter pieniężny, gdy dotyczy „dawania czegoś” (*dare*) - płacenie podatków oraz innych należności

---

[177] M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia publiczne jako kategoria materialnego prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 545-546.

[178] Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 188.

[179] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

[180] Zob. art. 22^3 ust. 1 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 499 z późn. zm..

[181] M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia publiczne…*, s. 546.

[182] Wyrok TK z 3.12.2003 r., K 5/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A”, 2003, nr 9.

pieniężnych. Wówczas można określić takie świadczenie jako świadczenie rzeczowe. Obok dawania, świadczenia obejmują także działanie określane świadczeniem osobistym.

Mając na względzie powyższe ujęcie istoty świadczenia publicznego można zaproponować następujące brzmienie definicji: „spełnianie obowiązków przez podmioty prawa znajdujące się pod władzą publiczną polegające odpowiednio na działaniu albo na przeniesieniu praw do dóbr majątkowych lub niemajątkowych na podstawie przepisów prawa na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją określonych prawem celów publicznych".

Wobec przedstawienia istoty ciężarów publicznych oraz świadczeń publicznych należy zastanowić się, w jaki sposób zestawić je z pojęciem „daniny publicznej". Mając na względzie wspomnianą już rolę ciężarów publicznych i świadczeń publicznych - cel alimentacyjny[183] - danina publiczna jawi się jako najbardziej typowa forma wsparcia państwa, której rolą jest niejako jego utrzymywanie. Abstrahując na ten moment od kwalifikacji daniny publicznej i podatku, należy powołać ogólny pogląd, że podatek to „indywidualna ofiara na zbiorowy cel"[184]. Daniny publiczne oraz podatki, stanowią więc finansowy aspekt świadczeń publicznych, bowiem mają na celu wykonywanie obowiązku w postaci „dawania", a więc uiszczania na rzecz podmiotu określonego prawem świadczenia pieniężnego. A. Gomułowicz formułuje podobne wnioski. „Daniną publiczną w aspekcie konstytucyjnym jest świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych. Jego ustanowienie służyć ma gromadzeniu środków potrzebnych na realizację przez państwo zadań publicznych. Ustawodawca, stanowiąc prawo daninowe, powinien dążyć do znalezienia równowagi pomiędzy potrzebami publicznymi a konstytucyjnie gwarantowanymi wolnościami i prawami ekonomicznymi jednostki"[185]. Zasadny punkt widzenia A. Gomułowicza potwierdziła W. Wójtowicz. „Daniny publiczne pełnią istotne funkcje w gospodarce państwa. Do najistotniejszych i najważniejszych funkcji należy funkcja fiskalna. Wynika ona z samej istoty danin publicznych jako świadczeń pieniężnych i zasadniczych. Celem takich świadczeń jest przede wszystkim dostarczanie państwu środków niezbędnych do jego działania. Podstawowym źródłem dochodów budżetowych, zarówno samego państwa, jak i samorządu terytorialnego, są daniny pod postacią

[183] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.7., s. 252.
[184] F. Grapperhaus, *Opowieści podatkowe Drugiego Millenium: opodatkowanie w Europie (1000-2000), Stanach Zjednoczonych Ameryki (1765-1801) i Indiach (1526-1709)*, tłum. J. Głuchowski, Toruń 2000, s. 1.
[185] A. Gomułowicz, *Pojęcie podatku* [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 105.

podatków. To gromadzenie dochodów podatkowych umożliwia pokrycie znacznej części wydatków publicznych"[186].

Mając na względzie brzmienie art. 84 i art. 217 Konstytucji RP, zasadny jest wniosek o władztwie podatkowym sprawowanym przez państwo. Obowiązek posłuszeństwa temu władztwu[187] jest gwarantem uzyskiwania przez państwo środków na realizację zadań publicznych. Przyjmuje się, że obowiązek płacenia danin publicznych jest rekompensatą wobec państwa, które świadczy rozmaite usługi na rzecz społeczeństwa (np. służba zdrowia, oświata, szkolnictwo wyższe, obronność).

Zdaniem M. Szalewskiej, instytucja danin publicznych jest kategorią prawną finansów publicznych. „W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, iż daniny publiczne, będąc częścią konstytucyjnej kategorii ciężarów i świadczeń publicznych, stanowią finansowe obowiązki jednostek, egzekwowane w celu wywiązywania się przez państwo z jego konstytucyjnych zadań. Daniną publiczną jest świadczenie obowiązkowe, będące wyrazem władczego i jednostronnego działania państwa, mające cel fiskalny, którego świadczeniobiorcą jest podmiot publiczny"[188].

Przedstawione poglądy dowodzą temu, że daniny publiczne są finansową kategorią świadczeń publicznych. Rzeczone świadczenia obejmują podatki oraz inne świadczenia pieniężne o charakterze niepodatkowym, które stanowią dochód budżetów państwa lub jednostek samorządu terytorialnego np. opłatę adiacencką, opłaty stałe i zmienne w związku z korzystaniem z wód, czy opłatę klimatyczną, opłatę targowiskową. Obowiązek ponoszenia danin na rzecz wskazanych podmiotów uprzywilejowanych wynika z ustaw[189]. Wykładnia językowa oraz celowościowa art. 217 Konstytucji RP podkreśla, że podatki stanowią część danin publicznych. Obok podatków ustrojodawca wyróżnia jeszcze inne daniny publiczne.

Tym samym przez daninę publiczną należy rozumieć „świadczenie publiczne o charakterze finansowym stanowiące dochód budżetu państwa albo jednostki samorządu terytorialnego wynikające z ustaw albo z decyzji administracyjnej".

---

[186] W. Wójtowicz, *Daniny Publiczne* [w:] L. Etel (red.), *System Prawa Finansowego Tom III. Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 21.

[187] Zob. wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A", 2002, nr 6.

[188] M. Szalewska, *Ciężary i świadczenia publiczne…*, s. 537, por. A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 137, A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 48.

[189] J. Kulicki, *Administracja danin publicznych w Polsce*, Warszawa 2014, s. 36.

4.3.8. Sankcja administracyjna

Pomimo zdefiniowania pojęcia administracyjnej kary pieniężnej w art. 189b k.p.a., refleksja nad zagadnieniem i istotą sankcji administracyjnej jest nadal obecna w dyskursie prawniczym. Warto także zastanowić się, jaka jest relacja między administracyjną karą pieniężną a sankcją administracyjną. Potrzeba znalezienia istoty tej drugiej pozostaje aktualna.

Od dziesięcioleci postulowano o normatywne ujęcie zasad i trybu wymierzania kar administracyjnych. Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r.[190] spełniła w pewnym zakresie ten postulat, jednakże już teraz można powiedzieć, że administracyjna kara pieniężna stanowi jedynie fragment większej instytucji prawnej, jaką jest sankcja administracyjna.

Sankcja stanowi konsekwencję zachowania niezgodnego z prawem. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że jest to konsekwencja negatywna. Czy jest tak również w przypadku norm prawnych o charakterze *lex imperfecta*? P. Chmielnicki uznaje, że taka norma prawna, która nie jest normą sankcjonowaną „jest pojęciem co najmniej mylącym, a - być może - jego desygnaty stanowią nawet zbór pusty!"[191] Zdaniem P. Chmielnickiego, sankcje administracyjne należy traktować jako sankcje o charakterze negatywnym.

Intuicyjnie pojęcie „sankcji" wiąże się z pewną dolegliwością. W poprzednim punkcie niniejszego podrozdziału, gdzie była mowa o ciężarach publicznych i wszystkich instytucjach pochodnych względem nich, ciężary publiczne najogólniej uznano także za dolegliwości, pewnego rodzaju obciążenie, które niejako „utrudnia" funkcjonowanie jednostce. Zasadniczą różnicą pomiędzy ciężarem publicznym a sankcją administracyjną jest to, że ciężar publiczny ma charakter co do zasady powszechny[192]. Sankcja administracyjna jest związana z pewnym zachowaniem podmiotu prawa, jest następstwem tego zachowania, które aktualizuje konieczność wymierzenia tej dolegliwości. Aktualizacja obowiązku reakcji wiąże się z koncepcją trójczłonowości normy prawnej. Zwolennikami tej koncepcji byli J. Woleński[193], L. Morawski oraz Z. Ziembiński[194]. Według L. Morawskiego,

---

[190] Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

[191] P. Chmielnicki, *Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 52.

[192] Niektóre rodzaje ciężarów publicznych mają swoich destynatariuszy.

[193] M. Borucka-Arctowa, J. Woleński, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1997, s. 76-77.

[194] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 91.

obok hipotezy oraz dyspozycji, wyróżnia się także sankcję jako element normy prawnej. „Sankcja to z kolei ten element normy, który określa konsekwencje jakie nastąpią w sytuacji, gdyby adresat zachował się niezgodnie z normą, a więc ją naruszył”[195]. Niewątpliwie należy przyznać rację L. Morawskiemu co do zagrożenia konsekwencjami, jakie następują w wyniku naruszenia normy. Nie wdając się w dalsze rozważania teoretyczne nad budową normy, a także nad poglądami odnośnie do funkcjonujących koncepcji budowy normy prawnej, należy zastanowić się nad ujęciem istoty sankcji administracyjnej. Istnieje bowiem zgoda co do negatywnego oddziaływania sankcji administracyjnej.

L. Klat-Wertelecka ujmowała sankcję w znaczeniu szerokim jako „konsekwencję naruszenia obowiązków prawnych (nakazów i zakazów)”[196]. Chociaż jest to zasadny punkt widzenia, może on doprowadzić do wniosków jakoby istniała konotacja sankcji administracyjnej z prawem karnym, które reguluje wymierzanie sankcji za naruszenie prawa. O konieczności traktowania sankcji administracyjnej jako instytucji prawa administracyjnego traktuje W. Radecki. Powołany autor zasadnie podnosi, że sankcje administracyjne mogą być skierowane do każdego podmiotu prawa, podczas gdy sankcje karnoprawne mogą być wymierzone jedynie osobom fizycznym[197]. Zachowanie podmiotu prawa (osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, a także innego podmiotu prawa publicznego) ma charakter obiektywny[198]. W przypadku sankcji administracyjnych nie można traktować o winie, gdyż naruszenie wyrządzające szkodę ma charakter obiektywny[199].

Wobec braku możliwości zakwalifikowania sankcji administracyjnych do instytucji prawa karnego, pomimo ich części wspólnych, należy zatem zastanowić się nad istotą sankcji administracyjnej. W doktrynie, przyjmuje się różne stanowiska w zależności od tego, czy sankcja administracyjna jest ujmowana w znaczeniu szerokim, czy wąskim. Zdaniem M. Wincenciaka sankcja administracyjna to „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne

[195] L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2005, s. 57.
[196] L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 65, podobnie M. Stahl, *Wprowadzenie. Sankcje administracyjne - problemy węzłowe* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 21.
[197] W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 46, a także W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985, s. 108.
[198] W. Radecki, *Kary pieniężne…*, s. 40.
[199] L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji…*, s. 68.

(niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm praw nych lub aktów stosowania prawa"[200]. Powołany autor wskazuje na sankcję jako konsekwencję naruszenia przepisów prawa lub innego aktu prawnego, która ulega konkretyzacji w postępowaniu administracyjnym. M. Lewicki postrzega sankcje prawne w prawie administracyjnym jako „wynikające bezpośrednio z przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub podjętej na ich podstawie władczej wypowiedzi organu administracji publicznej niekorzystne skutki naruszenia obowiązków prawnych przez ich adresatów, polegające na pogorszeniu ich sytuacji prawnej w drodze nałożenia obowiązku lub pozbawienia uprawnienia"[201]. M. Lewicki postrzega więc sankcję administracyjną szerzej niż M. Wincenciak, ponieważ zakłada możliwość stosowania sankcji administracyjnej również bez konieczności udziału organu administracji publicznej.

W najnowszej literaturze nie można pominąć poglądu L. Staniszewskiej. Według powołanej autorki sankcja administracyjna stanowi „instytucję prawa administracyjnego, będącą dolegliwością o różnym charakterze, wymierzaną na podstawie ustawy z tytułu popełnienia deliktu administracyjnego przez osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki nieposiadające osobowości prawnej, podmioty prawa publicznego - zdolne do ponoszenia dolegliwości określonej ściśle w normie sankcjonującej i wymierzanej z tytułu naruszenia normy prawnej sankcjonowanej, nie tylko prawa administracyjnego, ale i innych gałęzi prawa chroniących interes publiczny przez organy administracji publicznej, w toku procedury administracyjnej aktem indywidualnym i konkretnym co do zasady, weryfikowanym przez sądy administracyjne pod względem legalności"[202]. L. Staniszewska również postrzega zatem sankcję administracyjną jako efekt naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, godzącego w interes publiczny, który to efekt wyraża się w drodze postępowania administracyjnego.

Refleksja nad zagadnieniem sankcji administracyjnej zwieńczona propozycją definicji musi być poprzedzona wnioskami sformułowanymi przez J. Filipka, M. Wincenciaka, a także I. Niżnik-Dobosz. J. Filipek zwrócił uwagę na konieczność traktowania sankcji administracyjnej jako zabezpieczenia realizacji prawa publicznego we wszystkich możliwych sytuacjach, w których adresat normy prawnej postępuje wbrew jej treści, a nie tylko w sytuacji naruszenia obowiązków

[200] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie…,* s. 73.
[201] M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 8, s. 25.
[202] L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 33-34.

administracyjnoprawnych[203]. I. Niżnik-Dobosz przedstawia własne ujęcie sankcji administracyjnej - z uwzględnieniem rzeczonej gwarancji prawnej. W jej rozumieniu, sankcja administracyjna to „całokształt zinstytucjonalizowanych gwarancji stosowania norm prawa administracyjnego, wynikających bezpośrednio z mocy ustawy albo polegających na możliwości posłużenia się przez podmioty prawa administracyjnego środkami prawnymi w metodzie działania prawa administracyjnego, uruchamiającymi przewidzianą normami prawa odpowiedzialność prawną określonych podmiotów lub uruchamiającymi powstanie wobec nich niekorzystnej/ujemnej sytuacji prawnej i faktycznej - za niewykonanie obowiązków wynikających z ustawy/aktu stosowania prawa lub zachowanie sprzeczne z ustawą"[204]. M. Wincenciak także uważa sankcję administracyjną za gwarancję realizacji prawa[205].

Powyższe poglądy doktryny, które także uznają sankcja administracyjną za gwarancję skuteczności prawa, zasługują na ogólną aprobatę. Należy podkreślić zasadniczą cechę sankcji administracyjnych, która jednocześnie odróżnia je od sankcji karnych, a także stanowi ich istotę. Sankcja karna ma na celu przede wszystkim wyrządzenie dolegliwości osobie, której zachowanie nosi znamiona czynu zabronionego. Sankcja karna jest więc odpłatą, odwetem za dokonany zamach na dobro prawem chronione. Sankcja administracyjna, bez wątpienia, cechuje się także represją z tytułu naruszenia prawa. Ma stanowić dolegliwość, która odpłaci sprawcy czynu zabronionego za popełnione naruszenie prawa[206]. Jednakże sankcja administracyjna ma na celu przede wszystkim przywrócenie stanu sprzed naruszenia (restytucję)[207]. Jest to daleko idący wniosek. Trudno wyobrazić sobie, aby przywrócić stan sprzed naruszenia w zakresie np. wycinki drzew i krzewów. Nie da się z powrotem posadzić drzew „oznaczonych co do tożsamości", gdyż te drzewa i krzewy są już obumarłe. Wymierzona sankcja administracyjna, z jednej strony stanowi represję, lecz z drugiej, kara pieniężna ma stanowić źródło do przywrócenia stanu rzeczy sprzed naruszenia. Beneficjent środków pochodzących z wymierzonej kary pieniężnej - podmiot administracji publicznej - winien przeznaczyć ją na odnowę zniszczonego przedmiotu ochrony prawa.

---

[203] J. Filipek, *Sankcja w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12, s. 873.
[204] I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 121.
[205] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie*…, s. 23.
[206] Zob. wyrok TK z 12.05.2009 r., P 66/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A", 2009, nr 5.
[207] L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne*…, s. 178-179.

Z przedstawionego poglądu da się sformułować następujące funkcje sankcji administracyjnych: represyjną, zabezpieczającą, kompensacyjną, stymulującą, informacyjną oraz wychowawczą[208]. Należałoby zastanowić się, czy funkcja kompensacyjna czy też restytucyjna nie powinna mieć pierwszeństwa przed pozostałymi. Istotą sankcji administracyjnej jest bowiem, za I. Niżnik-Dobosz, J. Filipkiem oraz M. Wincenciakiem, skuteczność prawa administracyjnego powołanego do ochrony interesu publicznego, a w zasadzie dobra wspólnego. Wyrządzenie szkody przez podmiot prawa, polegające na postępowaniu wbrew treści normy prawa, godzi w dobro wspólne, a więc w przedmiot ochrony administracji publicznej i wszystkich beneficjentów tegoż dobra. Tak jak wskazano w rozdziale II, nieskuteczność prawa administracyjnego i działań administracji publicznej prowadzi do stanu, w którym cel, dla których są ustanowione, nie może być osiągnięty, co wskazuje na słabość instytucji państwa[209].

Dotychczasowe ujęcia sankcji administracyjnej prowadzą do wniosku, że ujmuje się je w sensie szerokim albo w jakimś skonkretyzowanym znaczeniu sensu wąskiego. Należy zgodzić się z L. Klat-Wertelecką, że sankcja administracyjna w ujęciu szerokim to konsekwencja naruszenia obowiązków prawnych. Każda dolegliwość będzie więc uznana za sankcję administracyjną. Pojawia się jednak pytanie, czy administracyjna kara pieniężna, sankcja dyscyplinarna i sankcja egzekucyjna powinny być jednolicie kwalifikowane jako sankcja administracyjna? Nie sposób udzielić pozytywnej odpowiedzi na to pytanie.

Sankcja dyscyplinarna może być wymierzona tylko w sytuacji istnienia stosunku organizacyjnego podporządkowania, np. w strukturach Policji, administracji samorządowej (pracownicy samorządowi), administracji rządowej (członkowie korpusu służby cywilnej, pracownicy urzędów centralnych). Przez wzgląd na wąski zakres adresatów sankcji dyscyplinarnej można wyciągnąć wniosek, iż ta sankcja ma charakter wewnętrzny.

Sankcja egzekucyjna, podejmowana w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stanowi konsekwencję niezrealizowania obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa[210] albo z aktu stosowania prawa[211]. W pierwszym przypadku, sankcja egzekucyjna ma charakter samoistny, bowiem na podmiocie prawa spoczywa obowiązek zachowania się w określony sposób.

---

[208] L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji…*, s. 70 cyt. za L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w PRL - zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1979, s. 48.
[209] Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.5., s. 128-130.
[210] Np. obowiązek szkolny, obowiązek szczepień *etc*.
[211] Np. niewykonanie obowiązku uiszczenia zobowiązania podatkowego, niewykonanie obowiązku rozbiórki obiektu budowlanego etc.

W drugim przypadku, sankcja egzekucyjna ma charakter pochodny, ponieważ stanowi konsekwencję niewykonania obowiązku nałożonego w drodze indywidualnego aktu administracyjnego albo aktu stanowienia prawa.

Obok sankcji dyscyplinarnej i egzekucyjnej, należy wyróżnić sankcję administracyjną *sensu stricto* zwaną także karą administracyjną (być może jest to właściwsze określenie). Sankcja ta jest konsekwencją naruszenia obowiązku prawnego polegającego na przestrzeganiu zakazu, który został skonkretyzowany w drodze postępowania administracyjnego. L. Klat-Wertelecka dokonała zasadniczego i trafnego rozgraniczenia pomiędzy sankcją egzekucyjną a karą administracyjną[212]. Jej zdaniem egzekucja ma na celu bezpośrednie wykonanie obowiązku, a kara administracyjna prowadzi do wymierzenia dolegliwości, a więc oddziałuje pośrednio na wykonanie obowiązku. Ponadto kara administracyjna jest nakładana w sytuacji naruszenia zakazu, który miał miejsce w przeszłości, a egzekucja jest prowadzona celem wykonania działań prawem nakazanych, które obowiązują obecnie. Nie do końca można się zgodzić z poglądem L. Klat-Werteleckiej. Kara administracyjna (sankcja administracyjna *sensu stricto*) także służy realizacji obowiązku. Te obowiązki, których efektów realizacji nie można już przywrócić z uwagi na utratę przedmiotu, należy wykonać poprzez zastąpienie ich realizacją analogicznych, które doprowadzą do wyrównania strat albo zapobiegną ich powiększaniu.

Tym samym do sankcji administracyjnych sensu *largo* można zaliczyć sankcje dyscyplinarne, sankcje egzekucyjne oraz kary administracyjne (sankcje administracyjne *sensu stricto*). Z kolei wśród kar administracyjnych można wyróżnić administracyjne kary pieniężne[213] oraz kary niepieniężne[214].

Jako sankcję administracyjną *sensu stricto* albo karę administracyjną należy rozumieć „określoną w ustawie powszechną sankcję o charakterze pieniężnym albo niepieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej w następstwie naruszenia prawa, w celu doprowadzenia do realizacji obowiązku ciążącego na tym podmiocie z uwagi na dobro wspólne".

[212] L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji…*, s. 77-78.

[213] Np. kary pieniężne wymierzane na podstawie art. 194 i n. ustawy z 14.12.2012 r. o odpadach, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.

[214] Np. kara cofnięcia zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznych produktów leczniczych na podstawie art. 81 ustawy z 6.09.2001 r. - Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 750 z późn. zm.

4.4. Podsumowanie

Prawo administracyjne, tak jak każda gałąź prawa, posiada swoje cechy, które następnie znajdują odzwierciedlenie w instytucjach, zasadach oraz pojęciach. Pojęcia pozwalają na lepsze uporządkowanie materii normatywnej oraz zrozumienie mechanizmów związanych ze stanowieniem oraz stosowaniem prawa administracyjnego. Ze względu na szerokość spektrum normatywnego, nie da się stworzyć wyczerpującego katalogu wszystkich pojęć prawa administracyjnego. Założeniem tej pracy, co już kilkukrotnie podkreślono, jest chęć znalezienia części ogólnej, która jest wspólna dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. Z tego więc względu należało - w kontekście pojęć prawnych - znaleźć te, które, po pierwsze, znajdują zastosowanie jednocześnie na gruncie wszystkich części prawa administracyjnego jednocześnie albo, po drugie, ze względu na swoją ogólność mogą stanowić przedmiot uregulowania w materii dotyczącej zagadnień ogólnych. To zadanie wpisuje się w próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie pomocnicze zadane we wstępie do niniejszej pracy - czy część ogólna prawa administracyjnego posiada właściwą siatkę pojęciową, która znajdowałaby zastosowanie na gruncie prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego?

Zaproponowany w podrozdziale 4.3. katalog uniwersalnych pojęć prawa administracyjnego, które następnie zostały zdefiniowane w oparciu o bogaty dorobek orzecznictwa oraz doktryny, ma na celu przede wszystkim wyjaśnienie wątpliwości w zakresie interpretowania tych pojęć. Przykładowo, pojęcie „administracji publicznej", ze względu na swoją interdyscyplinarność posiada bardzo nieostre granice znaczeniowe, a jednocześnie odnosi się do chyba najistotniejszego zagadnienia prawa administracyjnego, gdyż to ta administracja wykonuje zadania publiczne na rzecz dobra wspólnego oraz stoi na straży realizacji praw i obowiązków skierowanych do adresatów norm materialnego prawa administracyjnego. W związku z tym, wymaga ono zdefiniowania, aby można było w ogóle zidentyfikować czym jest administracja publiczna, na czym polega i kto ją sprawuje.

Tylko umiejętna kwalifikacja określonego zachowania podmiotu prawa (działanie albo zaniechanie) może świadczyć o zgodności z prawem w zakresie nałożenia ciężaru publicznego, zobowiązania do uiszczenia świadczenia publicznego *etc*. Wielość zadań publicznych wiąże się z wielością form prawnych działania administracji publicznej. Najistotniejszą formą jest decyzja administracyjna, jednakże wspomniana wielość zadań wynikająca z przepisów prawa, stanowionych

w różnych okresach historycznych, z różną motywacją, może doprowadzić do trudności w rozpoznaniu, czy zastosowanie tej właśnie formy jest wskazane.

W czwartym rozdziale tej pracy obszernie przedstawiono stanowiska doktryny i orzecznictwa. Dało się zauważyć, że niejednokrotnie były to stanowiska sprzeczne ze sobą. Każda z przedstawionych propozycji definicji uwzględniała jednak różnice, jakie zarysowały się na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci i wyjaśniono jednocześnie, dlaczego nie można było się z nimi zgodzić. Pamiętając stanowisko J. Gregorowicza oraz H. Harta o braku potrzeby nadmiernego definiowania pojęć prawnych, ograniczono się do tych pojęć, które mają podstawowe znaczenie dla prawa administracyjnego. Stanowisko F. Longchampsa o tworzeniu modeli pojęciowych, które stanowią refleksję naukową nad zjawiskami społecznymi pozwala ująć w ramy normatywne te „zjawiska" stwarzane - według B. Wróbleskiego - przez prawodawcę.

Definiowanie pojęć prawa administracyjnego, a szczególnie pojęć uniwersalnych, odnosi się do części „wyciągniętej przed nawias" całości prawa administracyjnego. Niezbędnym jest zatem uwzględnienie w projekcie ustawy - Prawo administracyjne ogólne - definicji, które charakteryzują podstawowe instytucje prawa administracyjnego. Czy część ogólna prawa administracyjnego posiada właściwą siatkę pojęciową, która znajdowałaby zastosowanie na gruncie prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego? Analiza przeprowadzona w niniejszym rozdziale udzieliła jednoznacznie pozytywnej odpowiedzi na to pytanie.

Rozdział V

ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

5.1. Uwagi wprowadzające

Refleksja nad źródłami prawa administracyjnego na gruncie niniejszej pracy może wydawać się zbędna, niczym nieuzasadniona. Pozorną bezcelowość tych rozważań należy wyjaśnić, jednakże wymaga to najpierw konieczności tymczasowego odstąpienia od rozważań nad prawem administracyjnym i skoncentrowania się na problematyce źródeł prawa sensu *largo*. Zagadnienie źródeł prawa zostało uregulowane w materii konstytucyjnej. Ustrojodawca wskazał w rozdziale III Konstytucji RP zamknięty katalog źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji RP). Prawodawca konstytucyjny wyróżnia następujące źródła prawa wraz ze wskazaniem ich hierarchii: Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) oraz akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Wymienione źródła mają charakter powszechnie obowiązujący, gdyż dzięki zawarciu w nich norm generalnych i abstrakcyjnych, są skierowane do zbioru podmiotów prawa oznaczonego rodzajowo poprzez cechę albo cechy w okolicznościach faktycznych określonych przez prawodawcę, a nie w okolicznościach niepowtarzalnych[1]. Przenosząc to na grunt prawa administracyjnego, należy dopowiedzieć, że: „Źródłami prawa powszechnie obowiązującego są akty prawa, które mogą stanowić podstawę władczych decyzji organów administracji publicznej wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów prawa spoza struktury administracji”[2].

[1] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 18.
[2] M. Śliwa-Wajda, *Źródła prawa administracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 66.

Prawodawca konstytucyjny wyróżnia jeszcze źródła prawa wewnętrznie obowiązującego (art. 93 Konstytucji RP). Jak sama nazwa wskazuje, źródła te są obowiązujące dla jednostek organizacyjnie podległych organowi, który akty prawa wewnętrznego stanowi[3]. W przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, źródła prawa wewnętrznego nie stanowią enumeratywnego katalogu. Prawodawca konstytucyjny wyróżnia co prawda tylko uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, a także ministrów, jednakże, akty te są wydawane na podstawie przepisów ustawowych i skierowane są do podmiotów podległych organizacyjnie podmiotowi wydającemu taki akt[4]. Z uwagi na fakt, że w niniejszej pracy badania skoncentrowane są na relacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej a podmiotami spoza tejże administracji, źródła prawa wewnętrznie obowiązującego nie będą stanowiły przedmiotu szerszej refleksji, pomimo doniosłości tego zagadnienia. W toku dalszych rozważań przyjdzie co prawda odwołać się do aktów prawnych obowiązujących np. na terenie danej gminy w celu właściwej rekonstrukcji normy prawnej prawa powszechnie obowiązującego.

W doktrynie przyjmuje się, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyraża źródła prawa powszechnie obowiązującego w sposób formalny. Wskazuje się bowiem wprost, jakie są akty normatywne o charakterze powszechnym. To pozwala sądzić, że źródła polskiego prawa stanowią zamknięty system, który nie obejmuje aktów w nim niewymienionych. W kontekście prawa administracyjnego uzasadnione jest jednak twierdzenie, że ta gałąź prawa wymaga szerokiej analizy pod kątem znalezienia materialnych źródeł prawa[5]. Jest tak, ponieważ „prawo nie zawdzięcza swojego powstania jednemu źródłu”[6]. Nie wystarczy sam akt prawodawstwa, aby zrekonstruować istotę prawa administracyjnego. Wspomniane uzasadnienie wynika z tego chociażby, że skoro administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym, i jak wyjaśniono to w poprzednim rozdziale[7], częściowo pozaprawnym, to należy szeroko spoglądać na źródła wyznaczające tejże administracji zakres jej działania, aby właściwie odnaleźć dobro wspólne i inne naczelne wartości uniwersalne prawa administracyjnego[8]. Również cechy prawa

[3] Wyrok NSA z 25.03.2025 r., III OSK 2932/23, CBOSA.
[4] Zob. wyrok NSA z 15.02.2017 r., II GSK 1396/15, wyrok NSA z 10.07.2007 r., I OSK 1130/06, CBOSA.
[5] M. Śliwa-Wajda, *Źródła prawa administracyjnego*…, s. 66.
[6] F. Ossebühl [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. T. V*, München 2007, § 100, nb. 40.
[7] Rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.1., s. 217.
[8] D. Dąbek, *Niezorganizowane źródła prawa - idea, rzeczywistość, perspektywy* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 35.

administracyjnego wyróżnione we wstępie do niniejszej pracy, a w szczególności rozproszenie tej gałęzi prawa w ramach licznych dziedzin sprawia, że należy poszukiwać źródeł prawa administracyjnego w sferach, do jakich prawo tylko odsyła albo wymaga skonkretyzowania przez orzecznictwo sądowe. Dodatkowo brak kodyfikacji prawa administracyjnego oraz wspomniany już imposybilizm prawny[9] uzasadniają to, aby stosować tzw. niezorganizowane[10] źródła prawa administracyjnego. Zabieg ten jest wzmacniany jeszcze przez multicentryczność, wynikającą z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w UE oraz w Radzie Europy. Istota multicentryczności zostanie szerzej omówiona w dalszych rozważaniach tego rozdziału.

J. S. Langrod uważał, że pojmowanie źródeł prawa administracyjnego przez pryzmat formalnego katalogu aktów normatywnych jest błędem, gdyż to „prowadzi […] do zawężenia kąta widzenia, bo do niewyczerpywania taką klasyfikacją źródeł prawa ogółu norm prawa administracyjnego (w szczególności pomijania norm indywidualnych u dołu, a często i ustaw u góry)”[11]. Powszechna jest także koncepcja odejścia od pozytywistycznego postrzegania źródeł prawa administracyjnego na rzecz funkcjonalnej koncepcji prawa[12]. Koncepcja ta zakłada, że chociaż nieformalne źródła prawa nie stanowią podstawy prawnej do jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, to jednak wywierają znaczący wpływ na kształtowanie i stosowanie prawa administracyjnego. Prawo nie może stanowić systemu całkowicie zamkniętego, ponieważ to mogłoby uniemożliwiać osiągnięcie wartości naczelnych[13]. D. Dąbek uważa, że niezorganizowane źródła prawa administracyjnego służą do znajdywania i odkrywania prawa, a nie jego tworzenia[14]. Pogląd D. Dąbek ze wszech miar zasługuje na aprobatę.

Należy zastanowić się, jaka jest relacja pomiędzy źródłami prawa powszechnie obowiązującego a źródłami niezorganizowanymi i jak oddziałują one na siebie wzajemnie. Rozważania nad źródłami niezorganizowanymi nie stanowią żadnego

[9] Wstęp, punkt VI, s. 40.

[10] Przez niezorganizowane źródła prawa administracyjnego należy inaczej rozumieć materialne źródła tej gałęzi prawa. To oznaczenie służy wyłącznie podkreśleniu istnienia innych źródeł niż te, które są wskazane w rozdziale III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

[11] J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 282.

[12] M, Sobol, *Ogólna moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 220.

[13] D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródła prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródła prawa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 91.

[14] D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródła prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródła prawa*…, s. 91.

novum w teorii prawa administracyjnego. Badania nad nimi są prowadzone od lat szczególnie, że prawodawca sam je poniekąd tworzy, a właściwie „pozwala" na ich funkcjonowanie w systemie prawnym. Czyni to np. za pośrednictwem norm odsyłających, ponieważ prawodawca sprawia, że system źródeł prawa jest otwarty na reguły i wartości pozaprawne[15]. Zdaniem L. Leszczyńskiego, takie normy, czy też klauzule odsyłające „mogą wskazywać na konieczność odwołania się w procesie realizowania (przestrzegania, wykonywania, stosowania) norm prawnych albo do pewnych faktów, albo do pewnych ocen, albo do norm pozaprawnych"[16]. Myśl L. Leszczyńskiego została przed laty ujęta przez J. Starościaka w inny sposób, ale oddający tę samą ideę - normy odsyłające są normatywnym łącznikiem, niejako „bramą, portalem" do pozaprawnych regulatorów działalności administracji publicznej[17].

Wyjaśniając wstępnie, jaka jest relacja pomiędzy źródłami prawa powszechnie obowiązującego a niezorganizowanymi źródłami, należy wyraźnie zaznaczyć, że źródła niezorganizowane nie są i nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP w zakresie stanowienia i stosowania prawa. Spełniają one rolę uzupełniającą w odnajdywaniu istoty normy prawnej[18]. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego powinny stanowić „głos przesądzający" gdy normy prawne prawa administracyjnego są np. nieostre, albo gdy po zastosowaniu dyrektyw wykładni przez podmiot administracji publicznej lub sąd administracyjny, czy to na polu odpowiednio postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, albo na gruncie stanowienia aktu prawa miejscowego, nadal pozostawiają przestrzeń do interpretacji[19]. Niezorganizowane źródła zaś nie stanowią samoistnej podstawy prawnej działania żadnego z tych podmiotów. Upraszczając ten wywód, można powiedzieć, że niezorganizowane źródła prawa administracyjnego mają na celu wzmacnianie siły argumentu w dojściu do rozwiązania sprawy z zakresu stanowienia lub stosowania przepisu prawa administracyjnego w sytuacji, w jakiej wykładnia przepisów prawa nie daje jednoznacznego efektu[20].

---

[15] J. Człowiekowska, *Odesłania a niezorganizowane źródła prawa administracyjnego* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 55 i 59.
[16] L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 14.
[17] J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 110.
[18] A. Puczko, *Wpływ niezorganizowanych źródeł prawa na system prawa administracyjnego* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 76 i 80.
[19] Por. D. Dąbek, *Niezorganizowane źródła prawa - idea, rzeczywistość, perspektywy*…, s. 25.
[20] Por. L. Leszczyński, *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 61.

System źródeł prawa administracyjnego jest zatem otwarty z uwagi na to, że z samej istoty pozaprawnej natury administracji publicznej, należy odwoływać się częstokroć do zagadnień spoza systemu prawnego[21]. Skoro z zarysowanej problematyki wyłania się obraz relacji „subsydiarności" źródeł niezorganizowanych, to należy dopowiedzieć, że te źródła nie kreują norm prawnych. D. Minich trafnie stwierdza, że źródła te pozwalają na właściwe odzwierciedlenie „rzeczywistości prawotwórczej", aby niejako wymknąć się reżimowi tradycjonalizmu pojęciowego prawoznawstwa. „Przede wszystkim jednak jest to wyraz odmiennego, nie zawsze w pełni uświadomionego przyjmowania charakterystyk ontologicznych (przedmiotowych) samego zjawiska prawnego. To spór o prawo, o jego status ontyczny przesądza o pojmowaniu źródeł prawa. A tym samym - o roli tych tzw. niepisanych źródeł prawa"[22].

Spoglądając na stosunek źródeł niezorganizowanych i źródeł prawa powszechnie obowiązującego z punktu widzenia tych pierwszych źródeł, to są one niezależne od norm prawnych, chociaż nie można wykluczyć ich powstania, przynajmniej w części, w oparciu o skutki stosowania norm pochodzących ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego np. w ramach orzecznictwa sądów administracyjnych, a w szczególności działalności uchwałodawczej NSA, o czym będzie jeszcze mowa. To pozwoli następnie na wyodrębnienie tych spośród niezorganizowanych źródeł, które powinny odznaczać się w pewnym stopniu mocą wiążącą. Dlatego też niezorganizowane źródła prawa administracyjnego muszą być weryfikowalne w zakresie, jaki zostanie to przedstawione w podrozdziale 5.2. oraz 5.3.

Wprowadzenie do niniejszego rozdziału należy zwieńczyć przypomnieniem, że dalsze rozważania w nim przedstawione, będą prowadzone, mając w zamyśle konieczność udzielenia odpowiedzi na jedno z pytań postawionych we wstępie do niniejszej pracy: czy oprócz konstytucyjnych źródeł prawa, można wskazać także inne, swoiste albo niezorganizowane źródła prawa administracyjnego? W następnym podrozdziale będzie mowa o konkretnych niezorganizowanych źródłach prawa administracyjnego, które wspomagają proces stanowienia oraz stosowania przepisów tej gałęzi prawa.

Należy jednocześnie zastrzec, że w tym rozdziale nie będą przedstawione refleksje nad źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Nauka prawa

[21] F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)* [w:] T. Cyprian (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973, s. 97.

[22] D. Minich, *Niepisane źródła prawa na gruncie współczesnego prawoznawstwa* [w:] T. Barankiewicz, T. Barszcz, K. Motyka, J. Potrzeszcz (red.), *Studia nad formalnymi i nieformalnymi źródłami prawa*, Lublin 2020, s. 200.

konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego szeroko omówiła już to zagadnienie, co sprawia, że powtarzanie tych rozważań jest niecelowe. Formalne źródła prawa są również przedmiotem wykładu z prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego. Zbędna byłaby zatem ponowna charakterystyka Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustaw i wszystkich pozostałych aktów podustawowych.

5.2. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego

5.2.1. Akty prawodawstwa otwartego porządku prawnego

Zanim akty prawodawstwa otwartego porządku prawnego zostaną omówione wraz z powołaniem przykładów, należy wyjaśnić sam sposób pojmowania tej kategorii niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego. Konieczne jest skoncentrowanie się na otwartym porządku prawnym, gdzie porządek prawny nie będzie wykazywać konotacji z prawodawcą, a przynajmniej nie w ujęciu podmiotu ustanawiającego akty normatywne, o których mowa w art. 87 Konstytucji RP. Mowa będzie o aktach wysławiających normy postępowania, które zostały ustanowione przez inne podmioty, niebędące prawodawcą normatywnym. Będą to np. organy samorządów skupiających przedstawicieli zawodów technicznych, lokalni prawodawcy (rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw), jednakże konstruujący rozwój samorządów w oparciu o pozaprawne przesłanki (przemysłowe, geograficzne, klimatyczne i inne). „Wytwory" działalności każdego z tych podmiotów będą dalej zbiorczo określane mianem aktów otwartego porządku prawnego, ponieważ będą to akty tworzone przez podmioty inne niż prawodawca, które to akty będą stanowiły podstawę do stanowienia albo stosowania norm prawnych. Wśród tych aktów należy wyróżnić uchwały rady gminy, niebędące aktami prawa miejscowego, które będą stanowiły podstawę dla stanowienia aktów normatywnych na poziomie samorządowym. Będą to także normy techniczne stanowione przez samorządy zawodowe dla prawidłowego stosowania norm prawa budowlanego. Samo stosowanie norm technicznych będzie możliwe dzięki normom odsyłającym. Jako ostatni rodzaj aktów otwartego porządku prawnego zostaną przedstawione regulaminy konkursów dotyczących dofinansowania projektów ze środków unijnych, podejmowane przez zarządy województw.

Transformacja ustrojowa, jaka nastąpiła w Polsce po 1989 r., doprowadziła do m.in. odejścia od centralistycznego planowania w zakresie wykonywania zadań publicznych. Zdecentralizowanie struktury państwowej (co nie oznacza, że nie

istnieje centralizacja w stopniu mniejszym[23]) skutkowało wzmocnieniem pozycji samorządu terytorialnego. Zmiany ustrojowe pociągnęły za sobą również wzmocnienie kompetencji w zakresie planowania rozwoju. „Z pojęcia procesu planowania można wywieść istnienie tzw. funkcji planistycznej. Można ją określić jako pewien proces stanowiący ciąg działań faktycznych i prawnych sprowadzający się do ustalenia celów, mających być przedmiotem przyszłych dążeń administracji publicznej"[24]. Planowanie nie odbywa się oczywiście tylko na poziomie samorządowym. Również na poziomie centralnym wyróżnia się akty planistyczne, wizje rozwoju. Takie akty przyjmują różne nazwy. Są to strategie, koncepcje, prognozy, studia, plany *etc*. Wyjaśnianie różnic pomiędzy aktami planistycznymi, wskazanymi w poprzednim zdaniu jest niecelowe, ponieważ poza dalszymi rozważaniami pozostawia się ich hierarchiczność i powiązania funkcyjne między nimi.

Akty planistyczne są przyjmowane w różnych formach, zwykle uchwał organów kolegialnych[25]. Mają one coraz większe znaczenie dla funkcjonowania prawa administracyjnego oraz administracji publicznej[26]. Pojawiają się istotne trudności w sklasyfikowaniu ich w ramach jakiejś hierarchii, chociaż niemożność klasyfikacji może wydawać się uzasadniona, ponieważ spektrum działalności planistycznej, jak ujmuje to zjawisko R. Stankiewicz, jest tak szerokie, że należy pozostawić podmiotom prowadzącym tę działalność pewną swobodę. Już samo uświadomienie sobie tego, że samorządy gminne w zależności od położenia ich terytoriów (względy geograficzne), od zasobów jakimi dysponują, wymaga innego spojrzenia na każdy z tych samorządów. Niecelowe byłoby postrzeganie każdego samorządu gminnego jednakowo, aby osiągnęły jeden, tożsamy cel[27]. To prowadzi do wniosku, że akty planowania w każdej gminie muszą być inaczej rozumiane, ponieważ każda gmina ma inne cele. Taka konkluzja powinna być przeniesiona na każdy poziom decyzyjny, tj. od poziomu gminnego, aż po poziom centralny.

Warto nadmienić, że działalność planistyczna jest immanentną cechą w działaniu administracji publicznej. W teorii organizacji i kierownictwa przyjmuje

[23] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.4., s. 180.

[24] R. Stankiewicz, *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska* [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 188.

[25] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 51.

[26] Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 141 i 142.

[27] Należy inaczej spoglądać na gminy wiejskie, gminy turystyczne, gminy wysoko uprzemysłowione, gminy uzdrowiskowe. Każda z nich posiada inne zasoby, inne możliwości, a przez to rozwój takich gmin musi przebiegać ze zróżnicowaną dynamiką.

się istnienie cyklu działania administracji, czy też jej fazowość[28]. Tak jak podkreślono to w rozdziale III, kiedy była mowa o zasadzie dobrej administracji[29], administracji publicznej musi być obca improwizacja. Wszelka działalność administracji publicznej musi być zorganizowana, przemyślana, a więc zaplanowana. „Planowanie jest traktowane w teorii organizacji jako pierwotna funkcja procesu zarządzania. Służy ona do ustalania celów i kierunków działania organizacji oraz środków niezbędnych do ich realizacji"[30].

Znaczenie aktów prawodawstwa otwartego porządku prawnego wzrosło jeszcze bardziej wraz z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do UE. Polityka rozwoju jest jednym z głównym narzędzi UE[31] i dla jej skoordynowania wymagane jest, aby każde państwo członkowskie, w tym Polska, podjęło działania ukierunkowane na osiągnięcie celów przyjętych przez siebie, ale także przez UE. Niezależnie od tego, podmioty administracji publicznej są zobowiązane do przyjmowania aktów prawodawczych, które „programują" rozwój postrzegany za każdym razem indywidualnie przez ten podmiot. Przyjmuje się, nie naruszając przy tym koncepcji normatywności źródeł prawa Z. Ziembińskiego, że akty prawodawstwa otwartego porządku prawnego mogą wyrażać normy prawne, ale także dyrektywy i optatywy[32]. Jest tak z uwagi na wolę prawodawcy, który oczekuje od podmiotu administracji publicznej, aby został podjęty plan, wizja rozwoju. W dalszym toku punktu tego podrozdziału, zostanie omówionych kilka przykładów w zakresie prawodawstwa otwartego systemu prawnego dla ukazania istoty prowadzenia działalności planistycznej.

Jednym z przykładów, w którym ujawnia się prowadzenie polityki planistycznej, są akty przyjmowane przez rady gminy na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Trzeba tutaj uczynić pewną uwagę ogólną. Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw[33], do czasu

[28] J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 56.
[29] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.2., s. 158.
[30] M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 188.
[31] Zob. np. art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, dalej jako: „TFUE".
[32] Zob. R. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej* [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 97, J. Niesiołowski, *Normy, dyrektywy, optatywy jako wypowiedzi prawodawcy*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2000, T. VII, s. 398, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 127.
[33] Ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 z późn. zm.

wejścia w życie planu ogólnego gminy, ale najpóźniej do dnia 30 czerwca 2026 r., studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie posiada moc obowiązującą i nadal stanowi podstawę do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 66 ust. 2 tej ustawy. Oznacza to, że pomimo istotnych zmian, jakie zajdą w prawie zagospodarowania przestrzennego, nadal stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli rada gminy przystąpiła do sporządzania planu miejscowego przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, tj. przed dniem 24 września 2023 r.

Zgodnie z art. 9 ust. 5 u.p.z.p.[34] studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego. Jest to akt planowania przestrzennego podejmowany przez radę gminy w drodze uchwały. Uchwała ta określa politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). W orzecznictwie przyjmuje się, iż omawiane studium jest elementem katalogu niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, ponieważ prawodawca wymaga zapewnienia zgodności pomiędzy aktem prawa miejscowego (planem miejscowym) a aktem, który takiej rangi nie posiada (studium). Wymóg zapewnienia zgodności pomiędzy tymi aktami jest poczytywany, jako status swoistej nadrzędności. Wynika to z tego, że naruszenie standardów określonych w studium stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p.[35]. Jak wskazał WSA w Poznaniu: „Z woli ustawodawcy studium jest aktem kreowania polityki przestrzennej dla całej gminy. Konieczność uwzględnienia całego spektrum przestrzennego w tym akcie planistycznym wymaga skonfrontowania wielu wartości, które mogą pozostawać ze sobą w opozycji. Wtedy, w myśl art. 1 ust. 3 u.p.z.p., konieczne jest ważenie interesów - publicznego oraz prywatnych”[36]. Naczelny Sąd Administracyjny traktuje studium jako „akt kierunkowy wskazujący na kierunki polityki w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, nie zaś jako dokument obowiązkowo określający w sposób sztywny wszystkie wskaźniki i parametry, które będą ustalone w planie. Studium jest z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobodnego planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych”[37].

[34] Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu do dnia 24 września 2023 r.
[35] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 26.02.2025 r., II SA/Po 558/24, CBOSA.
[36] Wyrok WSA w Poznaniu z 26.02.2025 r., II SA/Po 558/24, CBOSA.
[37] Wyrok NSA z 4.02.2025 r., II OSK 1166/22, CBOSA.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego składa się z dwóch części - uwarunkowań zagospodarowania oraz kierunków zagospodarowania. Pierwsza z tych części jest w zasadzie diagnozą, pewnym zestawieniem cech, zasobów, możliwości, jakie posiada gmina. Część druga to kierunki zagospodarowania przestrzennego, w której programuje się szeroko rozumiany rozwój. M. Szewczyk twierdzi, że opisana powyżej istota studium jest trafna, jednakże prawodawca wielokrotnie już wykazał się niekonsekwencją w pojmowaniu znaczenia studium gminy. Podkreślił m.in., że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze[38] uzależnia przyznanie koncesji na poszukiwanie czy wydobywanie kopalin od przeznaczenia nieruchomości m.in. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego[39]. Podobnie prawodawca jest niekonsekwentny, gdy w art. 152 ust. 2 u.g.n. nakazuje uwzględnić rzeczoznawcy majątkowemu przeznaczenie wycenianej nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w studium, jeżeli planu miejscowego nie uchwalono. Działanie prawodawcy należy istotnie uznać za niekonsekwentne, ponieważ studium, które nie jest aktem prawa miejscowego, nie powinno stanowić podstawy rozstrzygania o prawach lub obowiązkach podmiotów spoza struktury administracji publicznej.

Wolą prawodawcy jest jednak, aby plan miejscowy był zgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodność tę można dostrzec w sprawie, gdzie rada gminy uzasadnia przeznaczenie części prywatnej nieruchomości na cele drogowe, ponieważ studium gminy określa tę drogę, jako „drogę przelotową" łączącą skrajne części terenu objętego planem miejscowym, co więcej, łączącą dwie gminy. To, zdaniem WSA w Poznaniu uzasadniało, aby skarżący doznał „uszczerbku" w sferze swojej własności i był zobowiązany do znoszenia faktu, iż w przyszłości przyjdzie jemu utracić część swojej nieruchomości na skutek wywłaszczenia[40]. W akcie prawnym niebędącym aktem prawa miejscowego zapisano, że przyszły akt prawa miejscowego ma przyjąć rozwiązania odnoszące się do prawa własności nieruchomości. W studium, które nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego zapisano obowiązek przyszłego wywłaszczenia terenu pod realizację drogi publicznej. Nadano więc kierunek dalszego stanowienia prawa administracyjnego, poprzez przyszłe uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także stosowania tego

[38] Ustawa z 9.06.2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 z późn. zm.
[39] M. Szewczyk, *Treść i forma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 252.
[40] Wyrok WSA w Poznaniu z 22.08.2024 r., II SA/Po 54/24, CBOSA.

prawa, poprzez jeszcze późniejsze wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości. Cele niezbędne do osiągnięcia, tj. zapewnienie bezpieczeństwa drogowego, zostały zapisane w akcie prawnym, niebędącym aktem normatywnym.

Innym przykładem, w którym studium narzuciło przyszłe rozwiązania normatywne jest sprawa jednej z wielkopolskich rad gmin, jaka uznała za zasadne wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy na terenie stanowiącym łącznik ekologiczny w dolinach dwóch rzek w celu ochrony pozostałości obszarów przyrodniczych na dalece zurbanizowanych terenach. Wolą tejże rady gminy wysłowioną w studium gminnym było to, aby chronić to co pozostało z terenów lasów i gruntów rolnych w dolinach dwóch rzek przepływających przez teren gminy. Było to uzasadnione w szczególności tym, że na terenie gminy znajduje się część Wielkopolskiego Parku Narodowego[41]. Lokalny prawodawca postanowił, aby spowolnić szybko postępującą urbanizację i wzmocnić „ogniska" przyrodnicze, w jakich jeszcze występują większe formy przyrodnicze.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest aktem planistycznym, który nie nakłada sztywnych ram, stanowiących konieczność powtórzenia rozwiązań normatywnych w planie miejscowym. Prawodawca lokalny powinien „odkodować" swój własny zamysł zawarty w studium dla oceny zasadności wprowadzenia określonych nakazów, czy też zakazów. Jeżeli zatem wolą lokalnego prawodawcy jest rozwój gminy pod kątem rolnictwa oraz turystyki szczególnie w otoczeniu doliny Warty i Parku Krajobrazowego „Puszcza Zielonka" to uzasadnione jest wprowadzenie zakazu zabudowy i zakazu parcelacji terenów rolnych[42].

Przykłady opisane w trzech poprzednich akapitach wskazują, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą wykazywać zgodność ze studium gminnym. Zgodność ta nie musi polegać na powieleniu treści zapisanej w studium, ale mają wykazywać zgodność co do idei zapisanej przez radę gminy w akcie prawnym rangi nienormatywnej. Wolą rady było, aby określony cel znajdował odzwierciedlenie w akcie prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy. Widać zatem, jak studium, które jest przykładem niezorganizowanego źródła prawa administracyjnego, staje się determinantą dla oceny trafności rozwiązań przyjętych w akcie prawa miejscowego w celu wykazania zgodności przepisów w nim zawartych z przepisem art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

[41] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 12.02.2020 r., IV SA/Po 23/19, CBOSA.
[42] Wyrok WSA w Poznaniu z 25.10.2022 r., II SA/Po 459/22, CBOSA.

Innym przykładem aktu otwartego prawodawstwa jest strategia rozwoju gminy, przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały (art. 10f ust. 4 u.s.g.). Strategia ta zawiera wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i klimatyczno-środowiskowej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych, opracowywanej na podstawie art. 10a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[43], a także elementy z art. 10e ust. 3 pkt 1-9 u.s.g. Strategia rozwoju gminy nie jest aktem prawa miejscowego[44], jednakże stanowi wyznacznik dla osiągania przez gminę celów strategicznego rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym. To w tym dokumencie rada gminy decyduje np. o konieczności lokalizowania urządzeń wytwarzających energię o mocy powyżej 500 kW, aby zapewnić gminie i jej mieszkańcom bezpieczeństwo energetyczne. Rada gminy kreuje także zasady ochrony środowiska i jego poszczególnych zasobów. Strategia ta jest więc dokumentem fundamentalnym dla zapoczątkowania szeroko rozumianej polityki rozwoju, definiowanej w art. 2 u.z.p.p.r. jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej". Rola strategii rozwoju gminy będzie jeszcze większa, ponieważ plany ogólne gminy, jakie mają wejść w życie z dniem 1 lipca 2026 r., przyjęte na podstawie znowelizowanej w 2023 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, będą musiały uwzględniać uwarunkowania rozwoju przestrzennego, wynikające z tejże strategii (art. 13b pkt 1 u.p.z.p.)[45]. Plan ogólny, będący z kolei aktem prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.), będzie musiał być właściwie „osadzony" w strategii, która takim aktem prawa miejscowego nie jest. Ponownie uwidacznia się to, co sygnalizowano w podrozdziale 5.1. - akty niebędące źródłami prawa powszechnie obowiązującego, będą stanowiły podstawę dla przyjęcia podstawowego aktu polityki przestrzennej w gminie.

Jeszcze jednym przykładem relacji pomiędzy aktem prawodawstwa otwartego porządku prawnego a aktem prawa miejscowego jest odpowiednio gminny program rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji. Pierwszy z tych aktów

[43] Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198, dalej jako: „u.z.p.p.r.".
[44] Wyrok WSA w Olsztynie z 13.04.2023 r., II SA/Ol 71/23, CBOSA.
[45] K. Olzacki, J. Szlachetko, K. Szlachetko, *Rola strategii rozwoju w zreformowanym systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Analiza prawna*, „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 1-2, s. 25.

jest przyjmowany przez radę gminy, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o rewitalizacji[46]. Aby wyjaśnić, czym jest program rewitalizacji, należy skoncentrować się na znaczeniu rewitalizacji. Prawodawca zawarł definicję tego zagadnienia w art. 2 ust. 1 u.r. - „Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji". Innymi słowy, rewitalizacja to zespół kompleksowych działań mających na celu wyjście z głębokiego stanu degradacji terenów gminy, przy czym degradacja może być rozumiana bardzo szeroko.

Gmina, chcąc zaplanować swoje działania, a więc ponownie, podejść w sposób metodyczny do działania rewitalizacyjnego, przyjmuje gminny program rewitalizacji, który zgodnie z art. 19 u.r., nie jest aktem prawa miejscowego. Program ten jest z kolei podstawą do przyjęcia miejscowego planu rewitalizacji, na podstawie art. 37f ust. 1 u.p.z.p. Plan rewitalizacji, jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 37f ust. 2 u.p.z.p., ale tak samo stanowi akt prawa miejscowego, gdyż rodzi prawa i obowiązki wobec interesariuszy rewitalizacji, np. prawo pierwokupu lub zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy[47]. Istnieje zatem tutaj podobna zależność, jak w przypadku studium gminnego oraz planu miejscowego.

Spoglądając na omawianą tematykę z perspektywy metateoretycznej, można stwierdzić, że akty otwartego prawodawstwa stanowią przejaw jednego z efektów wdrażania modelu *good governance*, a więc modelu zarządzania w administracji, w którym uwidacznia się polityka zarządzania. Idea *good governance* wskazuje na konieczność postrzegania systemu prawnego jako zbioru wieloskładnikowego. Jak twierdzi M. Żak, internormatywność jest elementem nieodzownym dla prawidłowego postrzegania prawa[48]. D. Sześciło uznaje *good governance*, za „ujęty w przepisach prawa oraz innych aktów zestaw celów, które organy władzy publicznej wyznaczają do realizacji w poszczególnych sferach zadań publicznych"[49]. Przyjęcie aktów prawnych, w jakich „programuje się" zamierzenia rozwojowe

[46] Ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278, dalej jako „u.r.".
[47] Zob. M. Romańska, *Prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako szczególne instrumenty służące osiągnięciu celu rewitalizacji*, „Finanse Komunalne" 2025, nr 1.
[48] M. Żak, *Good governance jako model wdrażania wymogów polityki prawa (polices)*, T. Barankiewicz, T. Barszcz, K. Motyka, J. Potrzeszcz (red.), *Studia nad formalnymi i nieformalnymi źródłami prawa*, Lublin 2020, s. 302.
[49] D. Sześciło, *Polityka publiczna i rola administracji publicznej w jej tworzeniu* [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014, s. 57-58.

stanowi podstawę dalszego działania podmiotów administracji publicznej na drodze do urzeczywistniania celów publicznych.

W dalszej kolejności należy omówić normy techniczne oraz normy odsyłające jako kolejne elementy otwartego porządku prawnego. Związek pomiędzy jednymi i drugimi normami jest nierozerwalny, ponieważ normy techniczne, a więc normy pozaprawnego systemu norm postępowania, mogą znaleźć zastosowanie w procesie stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego wyłącznie dzięki normom odsyłającym do norm technicznych[50]. Dlatego też wobec norm odsyłających użyto powyżej określenie „bramy" czy też „portalu", dzięki którym można niejako „wejść do innego systemu norm postępowania".

Z jednej strony prawodawca może zdecydować się na inkorporację norm technicznych, a z drugiej strony, po prostu odsyła do ich treści[51]. Przeważnie to ten drugi scenariusz jest częściej spotykany, ponieważ prawodawca, dla najpełniejszego oddania istoty norm technicznych w procesie stosowania prawa, odsyła do nich bezpośrednio, aby niejako „pozwolić" na istnienie i funkcjonowanie norm technicznych w randze „norm prawnych". Naruszenie takich „norm prawnych" może być np. podstawą uchylenia decyzji[52]. W ten sposób prawodawca chce „otworzyć" system prawny na reguły i wartości pozaprawne[53]. Te reguły i wartości będą następnie uzupełniać system norm prawnych[54]. Normy odsyłające są zatem normami prawnymi, które nakazują stosowanie norm postępowania niepochodzących z systemu normatywnego ustanowionego przez prawodawcę.

Wspomniano o tendencji odsyłania do norm technicznych zamiast ich inkorporowania, ponieważ prawodawca uznaje za konieczne opieranie się o normy sporządzone przez podmioty mające zwykle wiedzę niezbędną do ich ustanowienia, przy czym ta wiedza ma charakter ściśle specjalistyczny. Prawodawca aktów normatywnych musiałby wzorować się na efektach tej wiedzy i sam umieścić je np. w ustawach albo rozporządzeniach. Innymi słowy, normy odsyłające pozwalają na pełne odniesienie się do zagadnień technicznych uregulowanych przez kompetentny do tego podmiot, niż miałoby to nastąpić poprzez działalność prawodawcy niemającego takiej wiedzy. Jest to swojego rodzaju bezpieczeństwo tego,

[50] B. Fischer, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017, s. 170.
[51] B. Ulijasz, *Inkorporacja norm technicznych do norm prawa administracji* [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Świtał (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024, s. 356.
[52] Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 10.12.2025 r., II SA/Po 616/25, CBOSA.
[53] J. Człowiekowska, *Odesłania a niezorganizowane źródła prawa administracyjnego* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 55.
[54] J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne" 1964, nr 35, s. 3.

że prawodawca nie pominie żadnego zagadnienia w konstruowaniu materii opartej o wiedzę techniczną.

J. Zimmermann ujmuje normy techniczne jako „prawne uregulowanie nakazów, wzorców lub zakazów stosowanych w szeroko rozumianej technice (produkcji, budownictwie, transporcie, komputeryzacji itp.)[55]. Dla poprawności stosowania norm np. prawa budowlanego, w celu zapewnienia, aby obiekty budowlane spełniały najwyższe standardy sztuki budowlanej, prawodawca nakazuje stosowanie norm technicznych[56] określonych w załączniku do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania[57]. Prawodawca „żąda" dla prawidłowego wykonywania zadań z zakresu budownictwa, aby stosować normy sporządzone przez właściwy samorząd zrzeszający przedstawicieli cechu budownictwa i architektury w celu zapewnienia trwałości obiektów budowlanych.

Normy techniczne stanowią rezultat poznania prawa przyrody i empirycznej działalności człowieka, przeważnie o charakterze naukowym[58]. Można wyróżnić takie dziedziny, w jakich formułuje się konkretne normy postępowania (dyrektywy), np. budownictwo, architektura. Trzeba postępować według tychże norm, aby osiągnąć konkretny efekt, a trwałość efektu poddaje się sprawdzeniu np. dzięki metodom empirycznym. „Celem norm technicznych jest zapewnienie największego zakresu użyteczności przedmiotów oraz optymalizacji czynności człowieka ze względu na cel tych czynności Zapewnienie użyteczności przedmiotów oraz optymalizacja czynności są najbardziej skuteczne, gdy uwzględniają obiektywne prawa przyrody"[59]. Są jednak takie dziedziny, gdzie nie da się „zadekretować" konkretnych efektów działania, tylko wymagane jest postępowanie według aktualnej wiedzy. Chodzi np. o wiedzę medyczną, jaką muszą posiadać osoby wykonujące zawód medyczny w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej[60] w związku z art. 4 ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentysty[61]. To samo dotyczy wiedzy prawniczej, jaka jest wymagana od radcy prawnego i adwokata

[55] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2020, s. 136.
[56] J. Człowiekowska, *Zasady prawa budowlanego* [w:] I. Niżnik-Dobosz, M. Krawczyk, W. Jakimowicz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 168.
[57] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.
[58] M. Błażewski, *Normy techniczne jako pozasystemowe źródła prawa* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 179.
[59] M. Błażewski, *Normy techniczne jako pozasystemowe źródła prawa…*, s. 179-180.
[60] Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 480 z późn. zm.
[61] Ustawa z 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1287 z późn. zm.

w celu prawidłowego świadczenia usług prawnych, co nie gwarantuje jednak pomyślnego osiągnięcia celów zamierzonych przez mandantów.

Ostatnim przykładem aktów otwartego porządku prawnego są regulaminy konkursów organizowanych przez samorząd województwa na realizację projektów finansowanych ze środków europejskich. Obecność Polski w UE pozwala na korzystanie ze środków finansowych UE w ramach rozmaitych funduszy i programów[62]. Służy to realizacji polityki rozwoju, jako jednego z fundamentów działalności UE. Nie wdając się w rozważania nad bardzo złożoną sferą polityki spójności, należy nadmienić tylko tyle, że przedsiębiorcy mogą korzystać ze środków unijnych, których dysponentem jest samorząd województwa. W tym celu, instytucja zarządzająca, którą w polskim porządku prawnym jest zarząd województwa, przygotowuje regulamin konkursu na przyznanie środków z funduszy europejskich.

Regulamin konkursu na dofinansowanie projektów ze środków europejskich jest przygotowywany na podstawie przepisów ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027[63]. Rozwiązania ustawowe są kontynuowane w kolejnych perspektywach finansowych UE, dlatego dotychczasowe orzecznictwo jest w tej sprawie aktualne. Regulamin konkursu nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, ale spełnia kryteria źródeł prawa w znaczeniu materialnym. Z uwagi na normatywny charakter regulaminu konkursu stwierdzić należy, że „jako akt tworzący system realizacji odpowiednich programów, przyjętych na podstawie stosownych umocowań ustawowych przyznanych instytucjom zarządzającym, regulamin konkursu, określany w doktrynie między innymi jako swoiste, bądź niezorganizowane źródło prawa, powinien stanowić podstawę oceny legalności rozstrzygnięcia konkursowego, jednakże tylko łącznie z odpowiednimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego”[64]. Regulamin jest bowiem podstawą do rozstrzygnięcia, kto z ubiegających się o środki unijne otrzyma je. Jest to zatem akt prawny o charakterze generalnym i jest skierowany do nieokreślonego indywidualnie kręgu

[62] Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, Fundusz Spójności, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

[63] Ustawa z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1733 z późn. zm., dalej jako: „ustawa wdrożeniowa”.

[64] Wyrok WSA w Łodzi z 17.11.2017 r., III SA/Łd 963/17, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.10.2017 r., II SA/Go 386/17, CBOSA.

adresatów. Regulamin konkursu należy więc traktować jako źródło prawa aczkolwiek nie powszechnie obowiązującego[65]. Tak przyjęty system realizacji programu wiąże podmiot ubiegający się o dofinansowanie projektu, a także wiąże organy działające na jego podstawie[66].

Instytucja zarządzająca, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, ma obowiązek zapewnić, aby wybór projektów następował w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny. W tej sprawie wydaje się następnie rozstrzygnięcie o wynikach konkursu, a podmiot, który nie uzyskał dofinansowania może wnieść protest. Nieuwzględnienie protestu może być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego, na podstawie art. 3 § 3 p.p.s.a. Rola sądu administracyjnego jest jednak mocno ograniczona w zakresie oceny trafności wyboru projektu, jaki uzyskał dofinansowanie. Sądy mają za zadnie ocenić tylko, czy kryteria z art. 45 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, zostały zachowane[67].

Akty otwartego porządku prawnego, które wyróżniono w tym punkcie zapewne nie są jedynymi. Prawo administracyjne musi pozostawać otwarte na wszelkie niezorganizowane źródła z uwagi na cechy tegoż prawa i samej administracji publicznej. Tymi źródłami będą wszelkie inne niż prawny systemy normatywne. Systemy te łączą się z systemem prawnym (konstytucyjnych aktów normatywnych) z woli prawodawcy. Z jednej strony sam nakazuje tworzenie aktów otwartego porządku prawnego (np. studium, czy strategia rozwoju gminy), a z drugiej strony włącza je poprzez łącznik normatywny w postaci norm odsyłających. Jak stwierdził to TK: „Normy prawne odsyłając pozasystemowo do norm reguł i zasad, które przez sam fakt odesłania nie stają się normami prawnymi. Niemniej ich przestrzeganie może być obowiązkiem adresata normy odsyłającej. Prawo w ten sposób spełnia nie tylko rolę bezpośredniego regulatora stosunków gospodarczych ale może być także środkiem łączności z innymi regulatorami”[68].

5.2.2. Praktyka administracyjna

Tytuł niniejszego punktu omawianego podrozdziału odnosi się w istocie do praktyki stosowania przepisów prawa administracyjnego. Praktyka ta będzie

[65] Zob. M. Ćwiklińska, E. Szewczyk, *Postępowania w sprawie wyboru projektu współfinansowanego ze środków UE*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 5, s. 44.
[66] Wyrok NSA z 18.05.2011 r., II GSK 817/11, CBOSA.
[67] Wyrok NSA z 21.08.2018 r., I GSK 2562/18, CBOSA, zob. także T. Słapczyński, *Regulamin konkursu organizowanego przez organ administracyjny jako niezorganizowane źródło prawa* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 310.
[68] Wyrok TK z 7.12.1999 r., K 6/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 7.

ponadto stanowiła „wzmocnione" niezorganizowane źródło prawa administracyjnego, kiedy zostanie ona poddana kontroli sądowej i oceniona jako trafna. Omówienie praktyki administracyjnej będzie bowiem opierało się o akty stosowania prawa, które kształtują sposób rozumienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W pierwszej kolejności na myśl przychodzą interpretacje przepisów prawa podatkowego. Te jednak nie będą przedmiotem zbyt wnikliwej analizy, ponieważ niniejsza praca, co już wielokrotnie zaznaczano, nie odnosi się do części ogólnej prawa podatkowego, uregulowanej w ustawie - Ordynacja podatkowa. To nie oznacza jednak całkowitego oderwania od potrzeby przeanalizowania pewnego mechanizmu, jaki prawodawca nakazuje stosować organom administracji skarbowej.

Mówiąc o praktyce administracyjnej, należy mieć na myśli wszelkiego rodzaju akty, w których treść norm prawnych jest doprecyzowywana. Nie każdy akt stosowania prawa będzie mógł zaliczać się do nich. Decyzja administracyjna jest jednostkowym przykładem stosowania prawa w konkretnych okolicznościach faktycznych. Nie jest więc aktem interpretującym przepisy prawa administracyjnego w każdy możliwym przypadku, tylko w konkretnej sprawie. Chodzi tutaj raczej o akty, w których możliwie doprecyzowuje się szerokie znaczenie treści normy prawnej. Jak zasadnie ujmuje to M. Błachucki, „urzędowe wyjaśnienia przepisów są interpretacją lub informacją o rozumieniu - przez wydający je w zakresie swojej właściwości organ administracji publicznej - znaczenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa i stanowią swoistą obietnicę, tworzącą u ich adresatów uzasadnione oczekiwanie co do przyszłego sposobu postępowania organu administracji publicznej"[69]. Interpretacje są wydawane z uwagi na postępującą inflację prawa, coraz większy poziom jego skomplikowania i nieprecyzyjność języka prawnego[70]. M. Kotulski trafnie zauważa, że kierując się zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości obywateli oraz zasadą praworządności, nie można przyjąć takiego modelu stosowania prawa, gdzie jest ono różnie, odmiennie interpretowane wobec podmiotów spoza administracji publicznej[71]. Akty interpretacyjne mają zatem na względzie zapewnienie jednolitości stosowania przepisów prawa, również w przyszłości, kiedy podmiot spoza administracji publicznej będzie chciał podjąć działanie mogące wywołać skutki prawne. Taką

[69] M. Błachucki, *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organ administracji publicznej* [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014, s. 124.

[70] M. Kotulski, *Interpretacje podatkowe jako niezorganizowane źródła prawa* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 191.

[71] M. Kotulski, *Interpretacje podatkowe jako niezorganizowane źródła prawa…*, s. 191.

właśnie funkcję spełniają interpretacje przepisów prawa podatkowego, które mają na celu wyjaśnienie znaczenia przepisów tej gałęzi prawa, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów administracyjnych, TK oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[72]. „Celem instytucji indywidualnej interpretacji podatkowej jest złagodzenie ryzyka związanego z realizacją przez podatnika czy płatnika praw i obowiązków wynikających z ustaw podatkowych, zwłaszcza obowiązku samoobliczenia i wpłacenia należnego podatku. Wydana interpretacja spełnia swój cel jedynie wtedy, gdy osoba pytająca uzyskuje wiedzę o prawidłowości bądź nieprawidłowości przedstawionego przez siebie stanowiska. W sprawach wydawania interpretacji podatkowych szczególnego znaczenia nabiera zasada zaufania z art. 121 § 1 o.p. Strona w takim postępowaniu ma bowiem prawo oczekiwać pełnej odpowiedzi na pytania dotyczące konsekwencji podatkowych wynikających z zaprezentowanego przez nią stanu faktycznego, czy to już istniejącego, czy też przyszłego”[73]. Interpretacje te można podzielić na ogólne oraz indywidualne, jednakże nie ma to większego znaczenia dla dalszych rozważań, gdyż omówienia wymagają interpretacje wydawane na gruncie przepisów prawa administracyjnego.

Interpretacje, objaśnienia prawne oraz praktyka interpretacyjna na gruncie prawa administracyjnego zostały uregulowane w ustawie - Prawo przedsiębiorców[74], a ściślej w jej art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 3. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi: „Przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna)”. Zacytowany przepis, podobnie jak art. 14a o.p., pozwala organowi administracji publicznej, aby na wniosek przedsiębiorcy, wydać interpretację indywidualną w sprawie, w jakiej strona postępowania administracyjnego chce albo będzie chciała poznać skutki prawne swojego działania. Trzeba jednak mieć na uwadze, że interpretacja z art. 34 ust. 1 p.p. nie ogranicza się wyłącznie do materii prawnoadministracyjnej. Spektrum analityczne organu administracji publicznej może być znacznie szersze, bowiem obejmować również przepisy prawa cywilnego.

---

[72] M. Łoboda, D. Strzelec, *Kontrola przestrzegania przepisów prawa* podatkowego, Warszawa 2017, s. 48, zob. także: R. Krasnodębski, *Tworzenie standardów przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w zakresie postępowań podatkowych i karno-skarbowych* [w:] A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwany dalej „TSUE”.

[73] Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.10.2012 r., I SA/Wr 921/12, CBOSA.

[74] Ustawa z 6.12.2018 r. - Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm., dalej jako: „p.p.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekał w sprawie, w jakiej należało ocenić konieczność ponoszenia od dnia 1 stycznia 2024 r. opłat za wprowadzanie do obiegu opakowań z tworzyw sztucznych w związku z rozpoczęciem dostarczania klientom produktów spożywczych (rzeczy oznaczonych co do gatunku [art. 155 § 2 k.c.]) przed ww. datą i kontynuowaniem dostarczania tych produktów po tej dacie, pomimo zawarcia umowy pomiędzy stroną skarżącą a klientem przed dniem 1 stycznia 2024 r.[75]. W innej sprawie, ocenie podlegało to, jak należy pojmować obróbkę posiłku, aby dokonać właściwej kwalifikacji sprzedawanych produktów spożywczych. Strona skarżąca uważała, że jej produkty nie są gotowe do spożycia, ponieważ wymagają obróbki cieplnej do spożycia „na ciepło". Organy administracji publicznej uznały, co sąd administracyjny poparł, że zalecenia producenta dotyczą wyłącznie walorów smakowych, a nie świadczą o konieczności dalszego przygotowywania posiłku do spożycia, co wyłącza możliwość uznania, że skarżąca jest zwolniona z ponoszenia opłaty za wprowadzenie do obrotu gotowych posiłków w opakowaniach z tworzyw sztucznych[76].

Organy administracji publicznej - marszałek województwa oraz samorządowe kolegium odwoławcze - prowadzą postępowanie administracyjne, w którym zapada decyzja interpretacyjna (zob. art. 34 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 5 p.p.). Chociaż formą udzielenia interpretacji jest decyzja administracyjna, to jest to jedynie sposób jej wydania, bowiem taka decyzja administracyjna nie rodzi praw ani obowiązków publicznoprawnych. Interpretacja „daje" pogląd adresatowi, co do jego możliwości postępowania w związku z zamiarem zastosowania przepisów prawa (nie tylko administracyjnego). Warto dodać, że akie interpretacje, które jako decyzje administracyjne stają się prawomocne (art. 16 § 1 i 3 k.p.a.), są wiążące dla organów władzy państwowej i ich jednostek z mocy art. 35 ust. 2 p.p. Objęcie interpretacji indywidualnych ochroną prawną stanowi wyraz tego, aby prowadzić do jednolitego postrzegania przepisów prawa, które mają znaleźć zastosowanie w konkretnych sprawach. Jest to zatem efekt zbliżony do interpretacji podatkowych[77].

Podobne interpretacje przepisów są jeszcze wydawane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na podstawie art. 31a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów[78], Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia

[75] Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2024 r., II SA/Po 427/24, CBOSA.
[76] Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2024 r., II SA/Po 428/24, CBOSA.
[77] Por. wyrok NSA z 21.06.2011 r., I GSK 401/10, CBOSA.
[78] Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1616 z późn. zm.

Społecznego, na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników[79], Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, na podstawie art. 109a ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowych ze środków publicznych[80] oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 83d ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[81]. Wszystkie te interpretacje mają na celu wyjaśnienie sytuacji osób zainteresowanych uzyskaniem takich interpretacji, aby jak najlepiej postępować w sprawach regulowanych ww. ustawami. Należy zatem uznać, że interpretacje służą zapewnieniu takich wartości nadrzędnych jak: pewność prawa, bezpieczeństwo prawne, zaufanie obywateli do prawa i organów państwa oraz skuteczność prawa, poprzez oddziaływanie na podmioty stosujące prawo[82]. Dlatego też niewątpliwie interpretacje indywidualne wydawane przez ww. organy, tak jak interpretacje podatkowe, są niezorganizowanymi źródłami prawa administracyjnego.

5.2.3. Orzecznictwo sądów i trybunałów

Kilkukrotnie przywoływano w niniejszej pracy zasadę trójpodziału władzy. Zasada ta jest jednym z fundamentów ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Dla przypomnienia, zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, władza ustawodawcza jest sprawowana przez Sejm i Senat, władza wykonawcza - przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów, a władza sądownicza - przez sądy i trybunały. Można byłoby sformułować wniosek, że prawotwórstwo jest zatem wyłączną domeną władzy ustawodawczej, jednakże wielokrotnie podkreślano już, że sama administracja publiczna, która przecież należy do sfery władzy wykonawczej, obok stosowania prawa również je współstanowi w zakresie, w jakim pozwala na to prawodawca. Czy zatem w odniesieniu do władzy sądowniczej również można stwierdzić, że wymierzając sprawiedliwość, władza ta stanowi prawo albo chociaż przyczynia się do jego powstawania? Odpowiedź na to pytanie jest bardzo złożona i wymaga pogłębionej refleksji. Na wstępie tego punktu należy zastrzec, że w pierwszej kolejności zostanie omówione orzecznictwo sądów administracyjnych, a dopiero potem orzecznictwo TK oraz trybunałów europejskich.

---

[79] Ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 197 z późn. zm.

[80] Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461 z późn. zm.

[81] Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350 z późn. zm.

[82] M. Kotulski, *Interpretacje podatkowe jako niezorganizowane źródła prawa…*, s. 202.

Etymologia słowa „sprawiedliwość", jakie wykazuje konotacje z sądownictwem, artykułuje swój nierozerwalny związek z prawem. Sens tego związku jest znacznie głębszy niż fakt, iż słowo *iustitia* (pol. sprawiedliwość) zawiera w sobie zapis literowy słowa *ius* (pol. prawo). Sprawiedliwość musi być na stałe wpisana w prawo. Tylko wtedy prawo będzie mogło być uniwersalne, gdy będzie ono eksponować wartości, o jakich wspomniano choćby w rozdziale II[83]. Jedną z podstawowych wartości uniwersalnych prawa administracyjnego wskazano sprawiedliwość. Mając również na względzie i to, że sądy, czyli organy władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, to prawo musi mieć w swoim „kodzie genetycznym" zapisaną sprawiedliwość.

Konieczne jest, aby wartości, jakie stanowią fundament nie tylko systemu prawnego, ale i konkretnych przepisów w ramach poszczególnych dziedzin prawa, zawsze były podstawą prawidłowego i sprawiedliwego stosowania prawa. Nie zawsze wydaje się to być możliwe w najwyższym stopniu, ponieważ zgodnie z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co nie pozwala im na bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dopowiedzenia wymaga to, że traktując o prawie w rozumieniu ww. przepisów z perspektywy podmiotów administracji publicznej, prawo należy rozumieć jako ustawy i akty podustowowe[84].

Pamiętając, że zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, formalnymi źródłami prawa są akty normatywne wskazane w tym przepisie, to oczywistym wnioskiem wydaje się to, iż orzecznictwa sądów i trybunałów nie można traktować jako źródło prawa *per se*. Nie oznacza to jednak, że orzecznictwo nie wpływa realnie na źródła prawa, chociaż właściwym określeniem powinno być - na kształt źródeł prawa. Wynika to choćby z faktu, że sądy i trybunały, a w zasadzie sędziowie w nich zasiadający, którzy podlegają Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawom, zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, mogą zastosować przepisy konstytucyjne z pominięciem przepisów, które pozostają z nimi w sprzeczności[85]. Tej kompetencji nie posiadają podmioty administracji publicznej. Uprawniona jest zatem konstatacja, że sądy i trybunały są niejako depozytariuszami Konstytucji, bowiem podczas wymierzania sprawiedliwości, gdy odnoszą się do wartości

[83] J.M. Kelly, *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006, s. 46-49.
[84] Wyrok NSA z 1.08.2019 r., I OSK 203/19, CBOSA.
[85] Zob. np. wyrok NSA z 29.09.2023 r. I OSK 1735/20, CBOSA. Jest to zarazem pewien skrót myślowy, ponieważ rozproszona kontrola konstytucyjności przepisów prawa powszechnie obowiązującego odnosi się głównie do przepisów aktów podustawowych. Przepisy ustawowe mogą być „zakwestionowane" przez sąd głównie w ramach pytania prawnego zadanego TK.

wynikających z Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej, a także z kultury prawnej ukształtowanej przez wartości etyczne i logiczne, sądy i trybunały stoją na straży tzw. praw i wolności „niedysponowalnych”[86]. Te prawa i wolności, w myśl poza pozytywistycznej koncepcji źródeł prawa, nakazują respektowanie ich niezależnie od aktów prawotwórstwa[87]. Odczytywanie omawianych praw i wolności, czy też próba ich rekonstrukcji w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego jest niemalże skazana na niepowodzenie. Konieczne jest analizowanie ich i ustalanie treści w przypadkach, w jakich pojawiają się spory, gdzie niezbędne jest wyważenie praw lub wolności kolidujących ze sobą[88]. Ochronę tychże praw i wolności mogą zapewnić wyłącznie organy władzy sądowniczej. Wymierzając sprawiedliwość, sądy i trybunały stosują zasadę praworządności, a nie legalizmu, przez co organy wymiaru sprawiedliwości mogą, a nawet powinny odwoływać się do aksjologii systemu prawa[89]. Ta aksjologia powinna przesądzać o kierunku rozstrzygnięcia sądowego, kiedy przepisy prawa nie dają jednoznacznej odpowiedzi, w jaki sposób je zastosować. Jak twierdzi A. Gomułowicz: „Zasada praworządności to zatem legalizm plus treść prawa, przejawiająca się w jego wartości. Oznacza to wyjście poza »literę prawa« i położenie akcentu na aspekt aksjologiczny, ten, który dotyczy treści prawa”[90]. Innymi słowy, można stwierdzić za powołanym autorem, że sprawiedliwość jest wymierzana przez sądy szczególnie wtedy, gdy tej sprawiedliwości nie udało się uzewnętrznić przez prawodawcę i inne podmioty stosujące prawo[91]. Należy zastanowić się zatem nad znaczeniem orzecznictwa dla źródeł prawa, a w zasadzie wpływem tegoż orzecznictwa na ostateczny kształt źródeł prawa.

H. Kelsen traktował orzecznictwo sądowe, jako „domknięcie systemu prawnego”, pewien element scalający całość systemu prawnego[92]. Parafrazując myśl H. Kelsena, można by rzec, że norma prawna jest swego rodzaju ramą, w jakiej prawo ma być stosowane. Sąd powinien natomiast „napełniać” normę prawną treścią, wartościami uniwersalnymi poprzez swoją wykładnię, aby oddać zamysł racjonalnego prawodawcy. Ta treść powinna być umyślnie sformułowana przez

[86] K. Działocha, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego w praktyce konstytucyjnej*, Lublin 2000, s. 4.
[87] J. Potrzeszcz, *Pozytywistyczna a niepozytywistyczna koncepcja prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2005, T. XV, nr 2, s. 26.
[88] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 243.
[89] Orzeczenie TK z 5.11.1986 r., U 5/86, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1986, nr 1, podobnie: A. Gomułowicz, *Władza sędziego - zasadnicze dylematy*, „Krytyka Prawa” 2024, nr 4, s. 152.
[90] A. Gomułowicz, *Władza sędziego*…, s. 150.
[91] A. Gomułowicz, *Władza sędziego*…, s. 177.
[92] H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1960, s. 319.

prawodawcę każdorazowo. Jeśli jest inaczej, to sąd powinien tę treść zrekonstruować i „stworzyć" przekonanie, że jej odczytywanie powinno przebiegać tak, jak tenże sąd uczynił to w swoim orzeczeniu.

Rozważania dotąd poczynione uprawniają do następującej konstatacji: orzecznictwo sądów i trybunałów należy traktować nie jako incydentalne wypowiedzi sformułowane w odniesieniu do jednostkowego zastosowania przepisów prawa, ale jako nieodzowny, wręcz konkurencyjny element uzupełniający system prawa[93]. W celu nieustannego urzeczywistniania reguły z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, należy przyjąć, że aktywizm sędziowski, czy też „prawo sędziowskie", jak mawia się w doktrynie, powinien każdorazowo towarzyszyć aktom stosowania prawa. Musi być bowiem tak, aby materialna strona prawa (istota przepisów respektująca prawa i wolności w tym te „niedysponowalne") była nieustannie realizowana[94]. Mówiąc o materialnej stronie prawa trzeba mieć na myśli prawo służące dobru wspólnemu, a nie instrumentalne wykorzystywanie prawa, jako narzędzia służącego osiągania celów wyznaczanych przez prawodawcę formalnego - ustawodawcę.

Wydaje się, że pytanie służące ustaleniu tego czemu ma służyć poszukiwanie treści prawa przez sądy, jest trywialne. Mimo tego powinno ono zostać zadane dla zachowania pewnego porządku dalszych rozważań. Jak wskazano w niniejszej pracy już kilkukrotnie, prawo administracyjne oraz administracja publiczna, spełniają rolę służebną względem podmiotów ulokowanych poza strukturą administracji publicznej. W tej sytuacji, prawo administracyjne musi nieustannie podlegać analizie w procesie stosowania prawa, aby doprowadzić do jasności znaczenia norm prawnych. Taki stan rzeczy następuje dzięki działalności orzeczniczej sądów administracyjnych, ale także TK oraz TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[95]. Orzecznictwo jest zatem drogą do tego, aby każdy otrzymał to co jemu się należy (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*)[96]. Pojawia się jednak problem, jak w obliczu wymierzania sprawiedliwości i oddawaniu ludziom to, co im się należy, powinien zachować się sędzia. A. Gomułowicz stawia pytanie, czy sędzia ma być „ustami ustawy" i porzucić próbę oceny przepisów, w oparciu o jakie ma wydać swoje orzeczenie, czy raczej powinien on wykazywać się aktywnością na rzecz odszukania treści normy prawnej zanurzonej w wartościach uniwersalnych[97]? Pytanie A. Gomułowicza jest

[93] A. Merkl, *Gesetzesrecht und Richterrecht* [w:] *Gessamelte Schriften*, Berlin 1993, s. 319.
[94] A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 41 i 46.
[95] Europejski Trybunał Praw Człowieka, dalej jako: „ETPC".
[96] A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy…*, s. 11 i 18.
[97] A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy…*, s. 21-22.

jak najbardziej zasadne i należy spróbować udzielić na nie odpowiedzi. Już teraz konieczne jest opowiedzenie się na rzecz przyjęcia roli sędziego sądu administracyjnego, jako poszukiwacza wartości i zasad prawnych, stanowiących fundament systemu prawnego.

L. Morawski uważał, że prawotwórstwo sądowe funkcjonuje w sferze pozatekstowej systemu prawnego, ponieważ obywatele posiadają niektóre prawa niezależnie od tego, czy prawodawca ujął je w akcie normatywnym, czy nie[98]. Prawo to zatem coś więcej, niż zostało to zapisane w jakimkolwiek akcie normatywnym[99]. Nie sposób nie zgodzić się z L. Morawskim, ponieważ wartości uniwersalne, będące fundamentem systemów prawnych, istniały na długo przed powstaniem państw i innych form instytucjonalnych zrzeszających społeczeństwa. Wartości istnieją bowiem nie przez wzgląd na państwa i akty stanowienia prawa, ale z uwagi na humanizm nierozerwalnie związany z człowiekiem[100]. Rolą sądów administracyjnych jest zatem, aby wartości uniwersalne zawsze stanowiły podstawę rozstrzygnięć podejmowanych przez podmioty administracji publicznej względem podmiotów spoza administracji. Dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, że katalog źródeł prawa (w ujęciu materialnym) nie dopuszcza prawotwórczej doniosłości orzecznictwa sądów administracyjnych.

Uprawniona wydaje się konstatacja, iż istnieją co najmniej dwie drogi wpływania na prawo przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Sądy te bowiem, w myśl art. 184 Konstytucji RP, sprawują kontrolę sądową nad działalnością administracji publicznej, w związku z czym, są regulatorem prawidłowego i sprawiedliwego stosowania oraz współstanowienia prawa administracyjnego[101]. A. Gomułowicz oraz D. Dąbek dość zgodnie wskazują, że rola sądownictwa administracyjnego to przede wszystkim tzw. dialog z prawem oraz autoregulacja własnego orzecznictwa[102].

Dialog z prawem, jako pierwsza funkcja i chyba można zaryzykować twierdzenie, że najważniejsza, polega na urzeczywistnianiu wartości uniwersalnych wynikających z norm prawa administracyjnego. „Decyzja" sądowa pozostaje wówczas w relacji do normy prawnej, opierając się o wartości wynikające z normy. Jest to najtrudniejsze zarazem zadanie orzecznictwa, ponieważ sądy administracyjne

---

[98] L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1990, s. 260.
[99] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 434 i 447.
[100] M. Glanc-Żabiełowicz, *Niemoralność w ryzach prawa* [w:] J. Zajadło, K. Zeidler (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa 2*, Warszawa 2021, s. 53.
[101] Wyrok NSA z 16.01.2006 r., I OPS 4/05, CBOSA.
[102] A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy*…, s. 57 oraz D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 58-59.

muszą każdorazowo mieć na uwadze specyfikę danej dogmatyki z uwzględnieniem cech prawa administracyjnego omówionych we wstępie do niniejszej pracy, a także z uwzględnieniem pozaprawnego aspektu administracji publicznej, o czym także wspomniano. Wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA muszą „wydobyć" ze zmiennych, rozproszonych i wieloaspektowych przepisów prawa administracyjnego podstawę swojego rozstrzygnięcia. W takiej sytuacji, gdzie dodatkowo w grę wchodzą klauzule generalne, zwroty nieostre i niedookreślone, orzecznictwo sądów administracyjnych uzupełnia treść norm prawnych w razie luki, doprecyzowuje zakres stosowania przepisów albo nadaje im właściwe brzmienie w sytuacjach, w jakich powinien to uczynić prawodawca. Chociaż polskie sądy kasacyjne (SN i NSA) uważają, że, że sądowa wykładnia prawa nie stanowi źródła prawa i nie może mieć charakteru prawotwórczego[103], a ich uchwały nie zmieniają stanu prawnego[104], to jednak nie sposób nie zauważyć, że ta właśnie wykładnia „nadaje" normie prawnej taki kształt, jaki prawodawca zamierzał nadać albo powinien nadać z założeniem respektowania wspomnianych praw i wolności niedysponowalnych. W orzecznictwie sądowym bywa również i tak, że sądy administracyjne są zmuszone do odwoływania się do przepisów konstytucyjnych, kiedy dochodzi do rekonstruowania treści normy prawa administracyjnego[105], a nawet do bezpośredniego zastosowania przepisów konstytucyjnych w celu urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej[106].

W poprzednim akapicie wspomniano o konieczności „wydobywania" z przepisów prawa administracyjnego podstawy prawidłowego oraz sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym. Czy takie zadanie, stojące przed sądami administracyjnymi, daje tym sądom możliwość do stanowienia norm prawnych w rozumieniu norm generalnych i abstrakcyjnych? Odpowiedź jest jednoznacznie negatywna, co także zasygnalizowano w poprzednim akapicie. Kompetencje prawotwórcze są zarezerwowane wyłącznie dla podmiotów wskazanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. J. Trzciński dostrzega jednak pole do formułowania przez sądy norm ogólnych, według jakich powinny działać inne podmioty, pragnące urzeczywistnienia normy prawnej w sposób odpowiadającym regułom konstytucyjnym, np. demokratycznego

[103] Postanowienie SN z 15.03.2018 r., I UK 212/17, LEX nr 2508626, podobnie: uchwała SN z 5.05.1992 r., KwPr 5/92, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna" 1993, nr 1-2.
[104] Postanowienie NSA z 22.02.2012 r., II GSK 183/12, CBOSA, zob. także postanowienie SN z 26.09.2019 r., III UZP 8/19, LEX nr 2727464.
[105] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 245.
[106] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne*, Warszawa 2023, s. 35, wyrok NSA z 21.06.2011 r., I OSK 2102/10, CBOSA.

państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej. Formułowanie tych norm ogólnych musi następować z zastrzeżeniem, że inne podmioty będą mogły dojść do tożsamych konkluzji dzięki dostępnym metodom wykładni[107]. J. Trzciński idzie o krok dalej i trafie wyznacza granice prawotwórstwa sądowego - „Z jednej strony będzie to tradycyjny skrajny pozytywizm i formalizm mający cechę legalności formalnej, z drugiej zaś taki legalizm, który ma cechę sprawiedliwości i racjonalności, niegdyś nazywanej moralnością. Jest to więc obszar położony pomiędzy legalnością formalną a koniecznym dla ochrony praw jednostki racjonalizmem"[108].

Obok dialogu z prawem, jako przejawu prawotwórczej działalności sądów administracyjnych, wskazano także autoregulację orzecznictwa. Przez autoregulację orzecznictwa należy rozumieć przede wszystkim[109] działalność uchwałodawczą NSA[110]. To zagadnienie wymaga pogłębionej refleksji.

O działalności uchwałodawczej NSA mowa jest przede wszystkim w art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a. Te przepisy stanowią odpowiednio: „Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych [pkt 2 - przyp. M.M.]; podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej [pkt 3 - przyp. M.M.]". Przepis art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. odnosi się do tzw. uchwał abstrakcyjnych, a przepis art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. - uchwał konkretnych. Tryb podejmowania tych uchwał reguluje z kolei dział VI Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z samego zacytowanego przepisu wyłania się problematyka, która dostarcza pewnych wątpliwości.

Wskazane powyżej przepisy procedury sądowoadministracyjnej należy zestawić z przepisem art. 184 Konstytucji RP. Powołany przepis konstytucyjny ustanawia wyłączną kompetencję do sprawowania przez NSA i inne sądy administracyjne (wojewódzkie) kontroli sądowej nad działalnością podmiotów administracji publicznej, gdzie jedynym kryterium tej kontroli jest zgodność z prawem. W przepisie art. 3 § 2-3 p.p.s.a. prawodawca wskazał obszary, w jakich właściwe są sądy administracyjne. Tylko w tych obszarach sądy te mogą sprawować

[107] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie*…, s. 101.
[108] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie*…, s. 101.
[109] Autoregulacja orzecznictwa to także wspólne wypracowywanie poglądów w ramach narad sędziowskich podejmowanych w ramach danego wydziału sądu, a także między sądami, organizowanie konferencji z udziałem sędziów. Są to formy przekonywania podejmowane np. przez prezesa sądu co do kierunku orzekania bez ingerowania w niezawisłość sędziowską.
[110] J. Kopeć-Jakimiec, *Działalność uchwałodawcza sądów administracyjnych w Polsce i w Niemczech*, Łódź 2019, s. 25.

wymiar sprawiedliwości poprzez orzecznictwo kasatoryjne. Z kolei działalność uchwałodawcza NSA nie stanowi aktu wymiaru sprawiedliwości[111], ponieważ NSA w drodze uchwały, czy to konkretnej, czy to abstrakcyjnej, nie rozstrzyga żadnej sprawy o charakterze kontradyktoryjnym zawisłej przed sądem administracyjnym[112]. Naczelny Sąd Administracyjny nie ustala okoliczności faktycznych swojego orzeczenia, nie dokonuje aktu subsumpcji, za to „rozstrzyga", w jaki sposób należy rozumieć daną normę prawną, nie zmieniając przy tym prawa[113].

Działalność uchwałodawcza NSA jest „sposobem doprecyzowania przepisów prawa". Efekty tej działalności w postaci uchwał nie stanowią podstawy prawnej żadnego rozstrzygnięcia żadnego organu, ani sądu[114], chociaż są pewne wyjątki. Uchwały NSA, tak jak wskazano w art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a., mają dwojaki charakter. Uchwały abstrakcyjne są podejmowane w oderwaniu od jakiejkolwiek sprawy sądowoadministracyjnej, w jaką uwikłana jest strona skarżąca oraz podmiot administracji publicznej. Dowodzi temu także inicjatywa, z jaką mogą wystąpić podmioty niewystępujące w postępowaniu sądowoadministracyjnym: Prezes NSA, Prokurator Generalny, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Żaden z tych podmiotów nie jest stroną postępowania przed sądem administracyjnym, a jeśli nawet - w odniesieniu do ww. rzeczników - to nie determinuje to ich uprawnień do zainicjowania postępowania przed NSA o podjęcie uchwały.

Uchwała abstrakcyjna NSA jest „orzeczeniem drugiego stopnia" w stosunku do orzeczeń, które wywołały rozbieżności w orzecznictwie. Dzięki jej funkcji „porządkującej", może dochodzić do wytyczania kierunku, jaki NSA uznaje za obowiązujący w wykładni przepisów prawa w ramach danej dziedziny prawa[115]. Z kolei L. Morawski uważał, że taki sposób formułowania wykładni jest

[111] Nie można jednoznacznie odmówić uchwałom NSA związku z wymiarem sprawiedliwości, ponieważ NSA - organ wymiaru sprawiedliwości - rozstrzyga sprawę sądowoadministracyjną wywołaną wnioskiem, o którym mowa w art. 63 i art. 64 p.p.s.a., będącą przedmiotem jego kognicji. Uchwała jest zatem „orzeczeniem", jednakże nie tym, o którym mowa w dziale III rozdziale 10 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc nie jest orzeczeniem sądowym, w drodze którego wymierzana jest sprawiedliwość.

[112] Zob. także R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych przepisach procesowych*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 2, s. 15.

[113] A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 3-4.

[114] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 458.

[115] P. Glejt, *Uchwały abstrakcyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] J.P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 88.

podstawą do tworzenia precedensu orzeczniczego[116]. Przyjdzie jeszcze powrócić do rozważań o zagadnieniu precedensu.

Inaczej ma się rzecz, gdy chodzi o podjęcie uchwały konkretnej. Wniosek taki może złożyć wyłącznie NSA rozpatrujący skargę kasacyjną od orzeczenia WSA. Tylko w tym przypadku uchwała ma charakter wiążący dla NSA, któremu przyjdzie rozpoznać ww. skargę kasacyjną (art. 187 § 2 p.p.s.a.). Podczas rozpoznawania skargi kasacyjnej NSA nie może odmówić zastosowania przepisów prawa, których to rozumienie ukształtował w drodze uchwały tenże NSA w składzie powiększonym[117]. Wynika to z tego, że w przepisie art. 187 § 2 p.p.s.a. prawodawca zastosował zwrot „w danej sprawie" mówiąc o związaniu uchwałą NSA. W tym zakresie, uchwała konkretna posiada moc bezwzględnie wiążącą. Nie da się bowiem skutecznie odstąpić od poglądu wyrażonego przez NSA w uchwale konkretnej w ramach danej sprawy.

Zasadą jest, że uchwały NSA (abstrakcyjne i konkretne) nie posiadają powszechnej mocy wiążącej. „Powoduje to, iż uchwały NSA są zwykle wykorzystywane jako racje autorytatywne w argumentacji decyzji administracyjnych, co oznacza, iż chociaż nie wiążą formalnie, ich moc jest taka, że zaskarżenie orzeczenia może spowodować jego uchylenie na podstawie niezgodności z uchwałą"[118]. Poza omówionym w poprzednim akapicie przykładem, każdy sąd administracyjny korzysta z niezawisłości, jako swojego konstytucyjnego przymiotu, i podejmuje autonomiczną decyzję orzeczniczą. Sąd ten może podjąć próbę „przełamania" wykładni przyjętej w uchwale przez NSA, jeżeli nie zgadza się z poglądem wyrażonym przez NSA. O tym stanowi przepis art. 269 § 1 p.p.s.a. To twierdzenie prowadzi do następującej konkluzji: jeżeli sąd administracyjny nie zgadza się ze stanowiskiem NSA wyrażonym w uchwale, to powinien zastosować procedurę z art. 269 § 1 p.p.s.a. Czy jednak oznacza to jednocześnie, że jeśli sąd nie zastosuje tej procedury, to musi postąpić zgodnie z treścią uchwały? Prawodawca nie formułuje takiego nakazu *expressis verbis*. Sama redakcja tego przepisu pozwala jednak na sformułowanie pozytywnego wniosku. Sąd ma zastosować przepis art. 269 § 1 p.p.s.a., aby uchylić się od konieczności zastosowania uchwały NSA. Z drugiej strony moc wiążącą mają tylko uchwały konkretne w sprawie indywidualnej. Uchwały NSA mają zatem moc względnie wiążącą dla innych sądów

[116] L. Morawski, *Główne problemy współczesnej…*, s. 261.
[117] Wyrok NSA z 21.11.2018 r., I FSK 144/16, CBOSA.
[118] A. Skoczylas, *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 748.

administracyjnych[119]. Oznacza to, że poza uchwałą konkretną zapadłą w indywidualnej sprawie, żadna uchwała nie stanowi determinanty orzekania przez żaden sąd administracyjny[120]. Oczywiście można natychmiast podnieść twierdzenie, że szczególnie sądy I instancji nie zdecydują się na odstąpienie od uchwały z obawy o los swoich orzeczeń w hipotetycznym postępowaniu kasacyjnym. Jest to tzw. „zniechęcająca" moc obowiązująca uchwał[121]. Trudno bowiem traktować o mocy obowiązującej uchwały abstrakcyjnej NSA, która została podjęta w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego i jej wiążącym wpływie na postępowanie przed sądem w konkretnej sprawie. Dlatego tak ważne jest, aby sąd administracyjny, który staje w obliczu zastosowania uchwały NSA, podjął refleksję, czy stan sprawy zawisłej przed nim odpowiada granicom zakreślonym przez NSA w tejże uchwale. Sąd administracyjny nie powinien czuć się związanych uchwałą NSA, jeżeli jego sprawa, pomimo części wspólnej z tezą uchwały, wykracza poza jej granice. Uchwała abstrakcyjna uzyska moc bezwzględnie obowiązującą, ale tylko w danej sprawie, gdy sąd administracyjny podejmie próbę odstąpienia od jej stanowiska, a NSA zdecyduje o aktualności swojego poglądu wyrażonego w kwestionowanej uchwale (art. 269 § 1 w związku z art. 187 § 2 p.p.s.a.)[122].

Skoro uchwała NSA nie ma powszechnej mocy wiążącej dla sądów administracyjnych z uwagi chociażby na brzmienie art. 269 § 1 p.p.s.a.[123], to tym bardziej nie może mieć mocy wiążącej dla SN, sądów powszechnych, sądów wojskowych, a także podmiotów administracji publicznej[124]. K. Grabicki uważa jednak, że podmioty administracji publicznej są pośrednio związane uchwałami NSA, ponieważ każda próba postąpienia wbrew temu, co stwierdził w jej sentencji NSA, będzie oznaczała obejście prawa[125]. Jednocześnie podmioty administra-

[119] Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.07.2023 r., IV SA/Wr 150/23, CBOSA.
[120] R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego*…, s. 36.
[121] A. Skoczylas, *Wpływ uchwał NSA na wykładnię dokonywaną przez organy administracji* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 2007, s. 701, Zob. W. Sawczyn, *Procesowe i pozaprocesowe skutki orzeczeń NSA - kilka uwag dotyczących art. 190 zd. 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 884.
[122] A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza…*, s. 231-232.
[123] P. Glejt, *Uchwały abstrakcyjne…*, s. 93, D. Knaga, *Niezawisłość sędziowska jako konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2024, s. 472, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010, s. 178-179.
[124] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie…*, s. 476, R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2021, nr 1-2, s. 269.
[125] K. Grabicki, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] J. P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 104.

cji publicznej nie mają żadnych narzędzi do wzruszenia stanowiska NSA zajętego w uchwale. Wnioskowanie do WSA o zastosowanie z kompetencji wysłowionej w art. 269 § 1 p.p.s.a. ma charakter wyłącznie fakultatywny. Żaden sąd nie musi korzystać z tego trybu. Pogląd K. Grabickiego zasługuje na krytyczne spojrzenie, ale tylko w zakresie próby obejścia prawa. Należy zgodzić się z ww. autorem co do pośredniej mocy wiążącej uchwał. Sądy administracyjne to osobny pion władzy publicznej względem administracji publicznej. Uchwały NSA, które nie stanowią aktów wymiaru sprawiedliwości, muszą rezonować wobec sądów administracyjnych. Wpływ uchwał na podmioty administracji publicznej wydaje się nie mieć miejsca z uwagi na pozycję ustrojową. Tylko bowiem orzecznictwo (wyroki i postanowienia) oddziałują na administrację publiczną. Aby wpływ uchwał NSA na administrację zaistniał, to trzeba byłoby zastanowić się, czy zasadne byłyby zmiany w systemie prawnym prowadzące do możliwości przypisania wybranym uchwałom NSA rangi zasady prawnej, na wzór kompetencji SN, aby moc tych uchwał wykraczała poza ramy sądownictwa? Odpowiedź na to pytanie wydaje się być negatywna. Gdyby uchwałom NSA można było nadać rangę zasady prawnej, wówczas to każdy akt stosowania albo stanowienia prawa podjęty przez podmiot administracji publicznej byłby automatycznie uznany za niezgodny z prawem. Wynik procesu sądowego przed sądem administracyjnym byłby zatem z góry znany. Można więc zaryzykować twierdzenie, że uchwały o randze zasad prawnych zastępowałyby podmioty administracji publicznej w rozstrzyganiu niektórych spraw zawisłych przez nimi. Byłoby to niedopuszczalne z uwagi na trójpodział władzy, a także z uwagi na jednak kasatroyjny model orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Uchwały NSA są uwzględnianie przez podmioty administracji publicznej, ponieważ to NSA posiada wielokrotnie możliwość zrekonstruowania treści normy prawnej w taki sposób, jaki jest niedostępny dla tego podmiotu administracji. Oddziałuje w tym miejscu autorytet NSA.

Omawiając zagadnienie działalności uchwałodawczej NSA nie można pominąć wpływu tej formy orzecznictwa na przymiot niezawisłości sędziowskiej w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jak stwierdzono powyżej, uchwały NSA posiadają pośrednią moc wiążącą. Bezwzględną moc będą miały uchwały konkretne w indywidualnej sprawie, a abstrakcyjne - w sprawie indywidualnej, w której podjęto próbę odstąpienia od niej (art. 269 § 1 w związku z art. 187 § 2 p.p.s.a.). W pozostałych przypadkach będą to uchwały, podjęte w oderwaniu od sprawy zawisłej przed sądem administracyjnym, a więc pozornie nie mające żadnego wpływu, jednakże „zniechęcająca" moc wiążąca sprawia, że uchwały te i tak są respektowane. Czy to wpływa w jakiś sposób na niezawisłość sędziowską?

Oczywistym wydaje się, że tak, ale refleksji trzeba poddać zagadnienie, czy ten wpływ jest akceptowalny i nie narusza przy tym istoty niezawisłości sędziowskiej.

D. Knaga upatruje w działalności uchwałodawczej NSA przede wszystkim powagi autorytetu NSA i siły przekonywania płynącej z poglądu poszerzonego składu orzekającego (składu siedmiu sędziów, Izby NSA, pełnego składu NSA), co wyznacza precedens w sprawowaniu orzecznictwa[126]. Bez wątpienia, postąpienie wbrew treści uchwały NSA stanowi ograniczenie niezawisłości sędziowskiej. W przypadku nieuwzględnienie uchwały konkretnej, może zaistnieć podstawa do wniesienia skargi kasacyjnej (od orzeczenia WSA) albo skargi na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia (od orzeczenia NSA). W odniesieniu do uchwały abstrakcyjnej - można sformułować zarzut kasacyjny polegający na nieuwzględnieniu uchwały albo na niezastosowaniu procedury z art. 269 § 1 p.p.s.a. Niezawisłość sędziowska jest jedną z zasad wymiaru sprawiedliwości, jednakże wielokrotnie wspominano w niniejszej pracy, że powstanie kolizji z innymi zasadami, czy też wartościami, wymaga od podmiotu stosującego prawo dokonania wyboru co do pierwszeństwa respektowania kolidujących ze sobą zasad. Nie sposób nie zauważyć, że w tej sytuacji mowa jest o kolizji niezawisłości sędziowskiej z zasadą jednolitości orzecznictwa służącej równości wobec prawa, bowiem w sprawach o podobnym stanie faktycznym i tożsamym stanie prawnym, powinny zapadać jednakowe orzeczenia[127].

Moc wiążącą dla sądów administracyjnych będą miały natomiast orzeczenia tychże sądów (akty wymiaru sprawiedliwości), które są prawomocne i korzystają z przymiotu związania oceną prawną oraz wykładnią, na podstawie art. 153 oraz art. 190 p.p.s.a. I w tym przypadku można stwierdzić, że jest to pośrednia moc wiążąca. Sąd administracyjny, uchylając np. decyzję administracyjną, zobowiązuje organ administracji publicznej do dokonania określonych przez niego czynności - przeprowadzenie postępowania dowodowego w określonym kierunku, dokonanie wykładni przepisu prawa materialnego w konkretny sposób. W rozumieniu art. 153 p.p.s.a., sąd nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, ani nie narzuca organowi żadnych konkluzji, będących podstawą orzekania przez organ. Można powiedzieć, że sąd „wytycza" ścieżkę, po której ma kroczyć organ, aby załatwić sprawę administracyjną zgodnie z prawem. Przepis art. 153 p.p.s.a. jest zatem wiążący pośrednio, bo chociaż sąd pozostawia organowi autonomię w dalszym działaniu, to niepostąpienie według nakazu, stanowi

[126] D. Knaga, *Niezawisłość sędziowska*…, s. 473.
[127] D. Knaga, *Niezawisłość sędziowska*…, s. 474.

podstawę do uchylenia decyzji wydanej po ponownym rozpoznaniu sprawy[128]. Jak trafnie podniósł NSA: „Związanie oceną prawną, o której mowa w art. 170 i art. 153 p.p.s.a., oznacza, że ani organ administracji, ani sąd administracyjny nie mogą w tej samej sprawie formułować nowych ocen prawnych, które pozostawałyby w sprzeczności z poglądem wcześniej wyrażonym w uzasadnieniu wyroku i mają obowiązek podporządkowania się jemu w pełnym zakresie. Związanie to dotyczy również wskazań, co do dalszego postępowania w przypadku uchylenia poprzedniej decyzji lub postanowienia ze względu na naruszenie przepisów postępowania w zakresie dotyczącym wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy"[129]. Odstępstwo od związania prawomocnym orzeczeniem sądu może nastąpić na warunkach określonych w art. 153 p.p.s.a. - gdy dochodzi do zmiany przepisów prawa. Tutaj trzeba nadmienić, że przez zmianę przepisów prawa należy rozumieć nie tylko zmiany w prawodawstwie, ale także zmianę stanu faktycznego powodującą zmianę sprawy, a także podjęcie uchwały przez NSA, w której dochodzi do zmiany sposobu rozumienia przepisu[130].

Podobnie ma się rzecz w przypadku przepisu art. 190 p.p.s.a., kiedy WSA jest związany orzeczeniem NSA, na skutek wydania przez sąd II instancji orzeczenia kasatoryjnego. Wojewódzki sąd administracyjny musi postąpić według zaleceń oraz musi dokonać wykładni przepisów w taki sposób, w jaki uczynił to NSA. Nie ma możliwości odstąpienia od związania wyrokiem Sądu Kasacyjnego. Związanie oceną może dotyczyć zarówno przepisów prawa materialnego jak i procesowego.

W przypadkach, o których mowa w art. 153 oraz art. 190 p.p.s.a., również dochodzi do ograniczenia niezawisłości sędziowskiej. Tym razem, to ograniczenie jest bardziej uchwytne. Niezawisłość sędziowska to zasada konstytucyjna, ale trzeba pamiętać o związaniu sędziego przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami. Jeżeli z ww. przepisów procedury sądowoadministracyjnej wynika obowiązek przyjęcia przez sąd administracyjny określonych założeń co do ponownego postępowania, to nie można twierdzić jednoznacznie, że ta niezawisłość sędziowska doznaje uszczerbku. Sędziemu nie zostaje oddana przez ustrojodawcę nieograniczona władza dyskrecjonalna. Ta władza jest zakreślona przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami[131].

[128] Wyrok NSA z 26.06.2025 r., II GSK 2846/24, CBOSA.
[129] Wyrok NSA z 27.11.2025 r., III FSK 1001/25, CBOSA.
[130] Wyrok WSA w Poznaniu z 4.06.2025 r., II SA/Po 135/25, CBOSA.
[131] Zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 159.

W ten sposób m.in. urzeczywistnia się prawo do sądu oraz wspomniana równość wobec prawa[132].

Kończąc rozważania nad orzecznictwem sądów administracyjnych, należy powrócić do zapowiadanego już wcześniej zagadnienia precedensu, jaki orzecznictwo może tworzyć. Zagadnienie precedensu jest związane raczej z systemami prawnymi państw krajów anglosaskich, gdzie precedens sądowy stanowi jedno ze źródeł prawa. Polskiemu systemowi prawnemu precedens sądowy, jako źródło prawa, jest obcy. Nie oznacza to, że precedens sądowy nie istnieje i nie wpływa na polskie źródła prawa powszechnie obowiązującego.

D. Dąbek poniekąd uznaje precedens sądowy za trzecią rolę sądownictwa administracyjnego[133], obok omówionego już dialogu z prawem oraz autoregulacji. Można by w zasadzie stwierdzić, że precedens jest właściwie pewną konsekwencją dialogu z prawem, ale także działalności uchwałodawczej NSA. O ile ten dialog polega na poszukiwaniu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, to w skali makro, dochodzi do kształtowania się poglądów, jakie wytyczają sposób rozumienia przepisów prawa. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że w ten właśnie sposób kształtuje się linia orzecznicza. Z czasem, aktualność linii orzeczniczej wymaga weryfikacji, kiedy pojawiają się rozbieżności albo zagadnienia wywołujące poważne wątpliwości w praktyce stosowania prawa.

W polskim porządku prawnym zakazuje się stosowania wykładni prawotwórczej[134]. Sądy administracyjne nie tworzą prawa, nawet poprzez działalność uchwałodawczą NSA, ale ponownie nie można jednoznacznie twierdzić, że orzecznictwo nie wpływa na kształt źródeł prawa. Najbardziej zauważalny wpływ daje się zaobserwować w przypadkach, kiedy sądy administracyjne podejmują próbę zrekonstruowania znaczenia zwrotów nieostrych albo niedookreślonych występujących w przepisach prawa. Jak wskazano na początku punktu tego podrozdziału, orzecznictwo napełnia normę prawną treścią odpowiadającą zamysłowi, jaki nadał albo powinien nadać prawodawca. Trafnie zauważa to E. Łętowska - „nie jest bez znaczenia, jakiemu podmiotowi przyznaje się kompetencję do wypełniania treścią zwrotów niedookreślonych. Istnienie zwrotów niedookreślonych daje organom stosującym prawo większą swobodę i kompetencję interpretacyjną. Przykładowo, powinno się unikać operowania takimi zwrotami, gdy kompetencje do ich dookreślania w procesie stosowania prawa będą miały organy administracji

[132] Wyrok TK z 8.11.2016 r., P 126/15, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2016, nr 89.
[133] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 455.
[134] Wyrok NSA z 1.03.2000 r., I SA/Wr 2915/98, CBOSA, zob. także uchwałę SN z 14.10. 2004 r., III CZP 37/04, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna" 2005, nr 3.

- za trafniejsze uważa się tu kierowanie jej do sądu. Ten cieszy się bowiem cechami bezstronności i niezawisłości, a także jest wyposażony w lepsze gwarancje proceduralne, chroniące przed arbitralnością"[135]. Pojawia się natomiast wątpliwość, jak precedens sądowy wpływa na źródła prawa w pozostałych przypadkach. Należy powtórzyć, że z całą pewnością precedens sądowy w Polsce nie tworzy prawa. Respektuje to bowiem myśl K. Monteskiusza o podziale władz - „Nie ma również wolności, jeżeli władza sądowa nie jest oddzielona od władzy prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną, sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela"[136].

Orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i działalność uchwałodawcza NSA mogą mieć charakter precedensowy z tym zastrzeżeniem, że następuje to dopiero z upływem czasu. Prawotwórstwo sądowe, z uwzględnieniem działalności, o której wspomniano w poprzednim akapicie, odnosi się do rekonstruowania norm prawnych w indywidualnych sprawach zawisłych przed tymi sądami. Dopiero uznanie przez szersze grono sędziów może prowadzić do wyniesienia orzeczenia sądowego do rangi „pioniera" w stosowaniu norm prawnych prawa administracyjnego w danej kategorii spraw[137]. Parafrazując myśl A. Skoczylasa, precedens różni się tym od prawotwórstwa tym, że precedens nie zawiera nowości normatywnej, tylko decyduje o kierunku wykładni normy prawnej[138].

Prawotwórczy charakter orzecznictwa sądów administracyjnych jest dopuszczalny pod pewnymi warunkami. Będzie to miało miejsce, przede wszystkim, gdy rekonstruowana jest właściwa treść normy prawnej, jaka powinna wynikać z samego prawodawstwa. Ponadto, jak wskazał to J. Trzciński, prawotwórczość może być elementem orzecznictwa, jeżeli konkluzje orzeczenia sądowego będą zdolne do zrekonstruowania przez inne podmioty stosujące prawo z uwzględnieniem tożsamych metod wykładni prawa[139]. Kiedy NSA zamierza przy tym ujednolicić

---

[135] E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 7-8, s. 17, zob. także M. Krajewski, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych i nieostrych dla prawotwórczej wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne* [w:] J.P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 173 i n.

[136] K. Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1957, s. 244.

[137] Por. A. Gomułowicz, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jako źródło prawa podatkowego* [w:] S. Pikulski et. Al. (red.), *Ius et lex. Księga pamiątkowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 177, D. Ostrowiecki, *(Prawo)twórczość sądów administracyjnych* [w:] J.P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 229, A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza*…, s. 262.

[138] A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza*…, s. 264.

[139] J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie*…, s. 101.

pogląd w orzecznictwie poprzez uznanie go za obowiązujący, to wówczas uchwała NSA również może mieć charakter precedensu prawotwórczego[140].

Dotychczasowe poglądy na temat precedensu prawotwórczego można sprowadzić do trafnej myśli M. Zirk-Sadowskiego, który twierdzi, że precedens ten będzie miał miejsce wyłącznie wtedy, gdy dojdzie do powstania logicznej nowości normatywnej, np. w przypadku, gdy przepisy ustawy traktują o dokonaniu czynności prawnie skutecznej, ale nie regulują reguł dokonania tejże czynności[141]. M. Zirk-Sadowski widzi możliwość „uprawiania prawotwórstwa" przez sądy administracyjne, kiedy na skutek orzecznictwa miałaby zostać zapełniona luka w systemie prawnym poprzez połączenie jego elementów, aby uczynić go bardziej funkcjonalnym. W pozostałych przypadkach mowa będzie o precedensie interpretacyjnym, kiedy sądy będą rekonstruowały znaczenie norm już istniejących i funkcjonujących w systemie prawnym z całokształtem reguł sensu czynności konwencjonalnej[142].

Należy przejść teraz do omówienia orzecznictwa TK oraz trybunałów europejskich (TSUE oraz ETPC), które z uwagi na członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w UE oraz jako państwo-strona Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wywierają znaczący wpływ na źródła prawa powszechnie obowiązującego. Najpierw rozważania skoncentrują się na orzecznictwie TK.

O ile w odniesieniu do orzecznictwa sądów administracyjnych, przypisywanie jemu skuteczności prawotwórczej wymagało bardzo pogłębionej refleksji, o tyle uznanie prawotwórczego wpływu orzecznictwa TK jest w zasadzie konkluzją dość oczywistą. S. Wronkowska trafnie denotuje pozycję sądu konstytucyjnego i jego rolę w systemie prawa z uwzględnieniem myśli H. Kelsena. Trzeba jednak wyjaśnić, że TK jest wielokrotnie określany mianem „negatywnego prawodawcy". W tej chwili nie będzie szerzej omawiane to określenie, bowiem należy skoncentrować się na relacji, pomiędzy sądem konstytucyjnym a prawodawstwem. Jak twierdzi S. Wronkowska: „negatywny prawodawca to sąd, który został wyposażony w prawo uchylania ustaw; uchylanie ustawy jest wykonywaniem funkcji ustawodawczej, a sąd wykonujący tę funkcję - organem władzy ustawodawczej (uchylanie jest bowiem, jak obrazowo mówi autor, stanowieniem »ze

[140] J. Małecki, *O prawotwórczej roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Glosa" 1995, nr 10, s. 18, J. Małecki, *Kilka uwag o prawotwórczej roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych* [w:] E. Ruśkowski, W. Konieczny (red.), *Podatki w orzecznictwie sądowym. Zjazd Katedr Prawa Finansowego*, Wigry 1995, s. 78.
[141] M. Zirk-Sadowski, *Precedens a tzw. decyzja prawotwórcza*, „Państwo i Prawo" 1980, nr 6, s.76-77.
[142] L. Morawski, *Główne problemy współczesnej*…, s. 214, A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza*…, s. 274.

znakiem negatywnym«); stanowienie i uchylanie ustaw ma charakter generalny; czynność uchylająca prawodawcy negatywnego jest wyznaczona przez konstytucję; jego swoboda jest nader ograniczona i dlatego czynność ta podobna jest bardziej do stosowania prawa niż do, mającej wyraźne cechy kreowania, czynności jego tworzenia (stanowienia). Stąd też uchylenie jest w tym sensie »typową funkcją sądowniczą«"[143]. Myśl S. Wronkowskiej oczywiście koresponduje z pozycją ustrojową TK, która została ukształtowana jeszcze w czasach demokracji ludowej w nieco innym kształcie, natomiast od 1997 r. polski sąd konstytucyjny spełnia „na pierwszy rzut oka" przede wszystkim funkcję podmiotu „usuwającego" z obrotu prawnego norm prawnych niezgodnych z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sprowadzenie funkcji TK wyłącznie do tej roli byłoby nieporozumieniem i pominięciem znacznie większej doniosłości działalności tego organu władzy sądowniczej. Ponieważ niniejsza praca, chociaż czyni swoim przedmiotem zainteresowania pewne zagadnienia o naturze konstytucyjnej, to jednak niecelowe byłoby objaśnianie teraz istoty wszystkich rodzajów orzeczeń TK. Należy skoncentrować się na konsekwencjach orzeczeń, jakie wydaje polski sąd konstytucyjny oraz jak to wpływa na źródła prawa.

W poprzednim akapicie przywołano już pierwszy rodzaj orzeczeń TK, bowiem w myśl art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, TK orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. W tym przepisie nie ma mowy o derogacji trybunalskiej, ale z przepisu art. 190 ust. 3 Konstytucji RP wynika jasno, że w razie niezgodności np. ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa albo jej poszczególne przepisy tracą moc obowiązującą z momentem opublikowania wyroku albo w terminie określonym przez TK. Orzecznictwo TK prowadzi zatem, po pierwsze, do eliminowania przepisów prawa niezgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[144]. Upraszczając, TK orzeka co nie jest prawem. Konsekwencją wejścia w życie orzeczenia TK jest m.in. zaistnienie podstawy do wznowienia postępowania sądowego (zob. np. art. 272 § 1 p.p.s.a.)[145] czy też pozasądowego (zob. np. art. 145a § 1 k.p.a.)[146]. Organ administracji publicznej albo sąd administracyjny mogą wznowić postępowania zakończone orzeczeniami zapadłymi przed nimi i podjąć refleksję, jaki wpływ miał wyrok TK o niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu innego aktu normatywnego na odpowiednio decyzję administracyjną albo wyrok, gdzie niekonstytucyjny

[143] S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym"*, „Państwo i Prawo" 2008, nr 10, s. 6.
[144] S. Wronkowska, *Kilka uwag…*, s. 8.
[145] Wyrok NSA z 15.02.2022 r., III FSK 4046/21, CBOSA.
[146] Wyrok NSA z 14.01.2025 r., I OSK 2138/21, CBOSA.

przepis był podstawą wydania tych orzeczeń. Wyrok TK ma zatem bezpośrednio charakter prawotwórczy z tym zastrzeżeniem, że jest to charakter negatywny z uwagi na derogację norm prawnych[147]. D. Dąbek dostrzega w tym zakresie również drugi przejaw działalności TK, określając go mianem „prawodawcy pozytywnego"[148]. Oczywiście nie oznacza to, że TK formułuje normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skuteczną *erga omnes* i stanowi ona element systemu prawnego, tak jak norma zawarta w przepisie prawnym. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP może odroczyć termin utraty mocy obowiązującej przepisu, którego niekonstytucyjność właśnie stwierdził. To sprawia, że chociaż niekonstytucyjna norma prawna nadal jest elementem porządku prawnego, to z uwagi na utratę domniemania konstytucyjności[149], wpływa to na orzecznictwo sądów administracyjnych oraz organów administracji publicznej. Trybunał niejednokrotnie udziela wytycznych, w jaki sposób dalej stosować przepisy prawa w sprawach zawisłych jednocześnie przed sądami administracyjnymi[150]. Przykładem orzeczenia TK, który stanowił podstawę następnie do orzekania przez sąd administracyjny, był wyrok z dnia 17 stycznia 2006 r. o sygn. akt U 6/04, w którym TK orzekł o niekonstytucyjności rozporządzenia dotyczącego kart pojazdów wydawanych z uwagi na rejestrację pojazdu sprowadzonego do Polski z terytorium państwa członkowskiego UE i określającego wysokość kwoty za wydanie tej karty. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w jednym ze swoich orzeczeń argumentację TK i kierował się zasadą proporcjonalności przy ocenie zasadności pobierania opłat za wydanie katy pojazdu[151].

Kolejny rodzaj orzeczenia TK o charakterze prawotwórczym, to tzw. orzeczenie zakresowe, w którym co prawda TK nie dokonuje derogacji normy prawnej zawartej w przepisie, ale eliminuje z systemu prawnego zakres zastosowania tej normy prawnej. Warto tutaj zauważyć, że sąd konstytucyjny, nieustannie operujący dyrektywami wykładni prawa, rozpoznaje konstytucyjność badanej normy prawnej również w zakresie każdej możliwości jej zastosowania. Tym samym TK twórczo dokonuje wykładni prawa, aby następnie jeden z zakresów zastosowania ocenić pod względem zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Takim orzeczeniem może być np. wyrok TK z dnia 21 października 2014 r. o sygn. akt K 38/13, w którym sąd konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisu art.

[147] R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 41.
[148] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 589.
[149] Wyrok WSA w Lublinie z 7.03.2019 r., II SA/Lu 46/19, CBOSA.
[150] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 590.
[151] Wyrok NSA z 21.06.2007 r., I OSK 1030/06, CBOSA.

17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych[152] w zakresie, w jakim uzależnia się prawo opiekuna do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku ze sprawowaną opieką nad podopiecznym niepełnosprawnym w stopniu znacznym od daty powstania tejże niepełnosprawności. Powołany wyrok TK „otworzył" drogę do przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych osobom, które opiekują się najbliższymi w wieku powyżej 18. roku życia. Sąd konstytucyjny uznał bowiem, że różnicowanie sytuacji opiekunów z uwagi na datę powstania niepełnosprawności ich podopiecznych narusza zasadę równości wobec prawa. Dlatego też nie może to być kryterium różnicujące. Jednocześnie zamysłem prawodawcy było, aby ww. świadczenie przysługiwało opiekunom dzieci do momentu osiągnięcia przez nie pełnoletności[153]. Zakresowa niekonstytucyjność ww. przepisu sprawiła zatem, że przepis art. 17 ust. 1 u.ś.r. znalazł zastosowanie do znacznie większego kręgu adresatów[154].

Trybunał Konstytucyjny wydaje także wyroki, w których nie dokonuje derogacji trybunalskiej, ale wprost formułuje sposób wykładania kontrolowanego przepisu. Jest to ciekawe stwierdzenie szczególnie, gdy przywoła się regulacje prawne obowiązujące przed uchwaleniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z których wynikała kompetencja TK do ustalania obowiązującej wykładni przepisów. Zgodnie z niegdyś obowiązującym art. 33[a] ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[155], TK posiadał kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Ta kompetencja została zniesiona w nowej ustawie zasadniczej. Czy to oznacza, że sąd konstytucyjny nie może dokonywać wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego w taki sposób, w jaki miałoby to mieć charakter wiążący? Intuicyjnie, należałoby udzielić negatywnej odpowiedzi. Jednakże nie jest to prawda. Istnieją spory na tym tle, jak też nad kolejnym rodzajem orzeczeń, jakie zostaną przywołane, np. o odżyciu normy prawnej. Nie może jednak ujść uwadze to, że TK orzeka o konstytucyjności normy prawnej w jakimś kontekście. Za przykład może posłużyć wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r. o sygn. akt SK 22/99. Sentencja powołanego wyroku brzmi następująco: „Art. 53 ust. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36;

[152] Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1208, w brzmieniu do 31.12.2023 r., dalej jako: „u.ś.r.".

[153] Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o świadczeniach rodzinnych: https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/1555/$file/1555.pdf [dostęp: 01.02.2026 r.].

[154] Wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2024 r., II SA/Po 396/24, CBOSA.

[155] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 22.07.1952 r., t.j. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm., do dnia 31 grudnia 1989 r. - Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

zm.: […]), rozumiany w ten sposób, że: do celów przeliczenia emerytur i rent, których wysokość została ustalona po raz pierwszy (na podstawie przepisów dotychczasowych) przy uwzględnieniu miesięcznej kwoty dodatku specjalnego jako średniej z ostatnich 12 miesięcy służby na ostatnio zajmowanym stanowisku albo - jeżeli okres zajmowania tego stanowiska był krótszy - jako średniej z całego tego okresu, miesięczną kwotę dodatku specjalnego oblicza się według tej samej metody - jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej". Sąd konstytucyjny orzekł w zasadzie o konstytucyjności sposobu rozumienia normy prawnej zawartej w powołanej ustawie. Uczynił to za pośrednictwem zwrotu „rozumiany w ten sposób, że". Trzeba mieć na uwadze to, że TK zawsze jest związany wnioskiem/skargą konstytucyjną inicjującym postępowanie przed nim, w związku z czym nie może on wykroczyć poza granice zakreślone przez tego, kto oczekuje orzeczenia sądu konstytucyjnego. Nie można jednak podnosić, że taki przejaw działalności TK stanowi wykroczenie poza jego kognicję, ponieważ celem tego trybunału jest ocena zgodności kontrolowanej normy prawnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Aby to uczynić, musi on odnosić się do wszelkich sposobów rekonstrukcji normy prawnej, a więc i kontekstu rozumienia tej normy[156]. Tak ustalone rozumienie normy prawnej musi być wiążące dla każdego sądu, jaki będzie go stosował albo oceniał prawidłowość jego zastosowania, gdyż w takim przypadku sąd ten ma gwarancję, że został on zastosowany zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie można nie wspomnieć o tzw. wyrokach aplikacyjnych, w których TK ocenia zgodność przepisu prawnego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ale jednocześnie TK określa skutki prawne, jakie wynikają z jego orzeczenia dla przyszłego stosowania ocenionego przepisu[157]. R. Hauser oraz J. Trzciński wskazują za wzorowy przykład - wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r. o sygn. akt P 6/02. W wyroku tym TK stwierdził zakresowo niekonstytucyjność przepisu upoważniającego Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie zasad ustalania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych, a także stwierdził niekonstytucyjność poszczególnych przepisów powołanego rozporządzenia Rady Ministrów. Ponadto sąd konstytucyjny zastrzegł, że opłata pobrana na podstawie niekonstytucyjnych przepisów nie podlega zwrotowi. Wydaje się, że chociaż ww. przepisy są niekonstytucyjne, to powinna zachodzić możliwość odwrócenia tych skutków z uwagi na orzeczoną niekonstytucyjność. Przeciwne myślenie zdaje się przekreślać prawo podmiotu do wznowienia postępowania zakończonego

[156] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 596.
[157] R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń*…, s. 88.

orzeczeniem ostatecznym. R. Hauser oraz J. Trzciński tłumaczą jednak, że należy odrębnie spoglądać na skutki każdego z punktów sentencji wyroku TK - inaczej na niekonstytucyjność przepisów i inaczej na brak możliwości zwrotu opłaty za parkowanie. Tym co mogłoby łączyć obydwa punkty, zdaniem R. Hausera i J. Trzcińskiego, byłaby czynność dokonana na kanwie niekonstytucyjnych przepisów - np. decyzja administracyjna[158]. Opłata za pakowanie była jednak uiszczana na podstawie aktu prawa miejscowego (uchwały rady gminy). Nie było tutaj żadnego aktu administracyjnego, którego wzruszalność dopuszczałyby przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim art. 145a § 1 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł tę zależność w wielu sprawach i opierał swoje orzeczenia o ww. wyrok TK[159]. Wyrok TK był zatem „podstawą prawną" wyrokowania sądu administracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wydaje także orzeczenia, na skutek których dochodzi do odżycia normy prawnej. Dotyczy to przypadków, gdy sąd konstytucyjny poddaje swojej kontroli przepisy nowelizujące. Trybunał nie jest przecież prawodawcą, tj. nie stanowi prawa, dlatego nie może ustanowić nowej normy w miejsce przez siebie usuniętej. Co istotne, odżycie normy prawnej nie następuje wprost, tj. wielokrotnie TK nie komunikuje tego faktu ani w sentencji wyroku, ani w jego uzasadnieniu. Trzeba to wyinterpretować. O ile dopuszczalność odżycia normy prawnej jest kwestionowana w doktrynie, to jednak należy zauważyć, że chociaż TK jest „prawodawcą negatywnym", to jednak jego zadanie sprowadza się do utrzymywania stanu zgodności przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli TK uznaje przepis za niekonstytucyjny, to deroguje go i stan konstytucyjności „powraca". Odżycie normy prawnej może być dopuszczalne natomiast w sytuacji, gdy derogacja, a więc usunięcie niekonstytucyjności, sprawia, że stan niekonstytucyjności wywołuje już nie derogowany przepis, ale luka powstała po tym przepisie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r. o sygn. akt K 4/99, przywrócił moc obowiązującą przepisu, jaki został znowelizowany wobec niekonstytucyjności przepisu nowelizującego. Trybunał uznał, że utrata mocy obowiązującej art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej art. 31 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oznaczało to, iż przejściowo - do czasu wejścia w życie ustawy wprowadzającej pomoc finansową mającą na celu zrekompensowanie negatywnych skutków wprowadzonych rozwiązań i ułatwiających przystosowanie się do nowych regulacji, o której mowa

[158] R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń…*, s. 101.
[159] Wyrok NSA z 10.07.2007 r., I OSK 1130/06, CBOSA.

w uzasadnieniu wyroku TK - „reanimowano" poprzednie brzmienie przepisu poddanego nowelizacji, ponieważ sama derogacja czyniłaby sytuację podatników jeszcze trudniejszą bez możliwości dochodzenia swoich praw. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wyrok TK istotnie przywrócił poprzednią moc obowiązującą przepisu prawnego i uczynił go podstawą swojego orzeczenia[160].

Powyżej przedstawiono pokrótce orzeczenia TK, które wywarły wpływ na orzeczenia sądów administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny swoim orzecznictwem wpływa na źródła prawa, bowiem mają one charakter prawotwórczy. Nie zmienia tego fakt, że TK jest „prawodawcą negatywnym", bowiem derogacja sama może twórczo zmieniać sposób prowadzenia wykładni. W niniejszej pracy nie podejmuje się refleksji o charakterze konstytucyjności rozwiązań prawnych, ale trzeba mieć na uwadze, że przepis art. 188 pkt 1, a także art. 190 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji RP wymagają od TK zapewnienia stanu zgodności przepisów prawa z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro taka jest misja polskiego sądu konstytucyjnego, to Trybunał musi dążyć w ramach swoich kompetencji do każdorazowego gwarantowania zgodności przepisów prawa z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[161]. Dlatego orzeczenia TK mają charakter prawotwórczy, co nie może budzić żadnych wątpliwości.

Rozważania punktu tego podrozdziału należy zamknąć refleksją nad orzecznictwem europejskich trybunałów - TSUE oraz ETPC. Udział orzecznictwa trybunałów europejskich w polskim porządku prawnym wynika z członkostwa Polski w UE (1 maja 2004 r.), a także przystąpienia do Rady Europy (26 listopada 1991 r.).

Rozpoczynając od orzecznictwa TSUE[162], należy zaznaczyć, że jest to organ sądowy UE, który pełni jednocześnie rolę unijnego sądu konstytucyjnego, sądu administracyjnego oraz sądu regulującego wewnętrzny porządek UE, a także sądu międzynarodowego[163]. Zgodnie z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej[164] TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów, tj. Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu

[160] Wyrok NSA z 9.04.2003 r., I SA/Wr 2035/00, CBOSA.

[161] Por. M. Jackowski, *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016, s. 364.

[162] Dawniej TSUE nosił nazwę „Europejski Trybunał Sprawiedliwości" (dalej jako: „ETS"). Ilekroć będzie dalej mowa o ETS, należy przez to rozumieć TSUE funkcjonujący przed nowelizacją traktatów.

[163] S. Majkowska, *Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla systemu prawnego Unii Europejskiej* [w:] M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 58.

[164] Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm., dalej jako: „TUE".

Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka w sposób, w jaki, odnosząc do polskiego porządku władzy sądowniczej, orzekają NSA czy SN w zakresie stosowania dyrektyw wykładni. Nie chodzi tutaj o kognicję, ale o metodykę odkodowywania norm prawnych. W odniesieniu do TK - TSUE ocenia zgodność rozporządzeń i dyrektyw Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE z ww. traktatami. Jest to zatem analogiczny porządek cechujący kognicję sądu konstytucyjnego.

Mówiąc o doniosłości orzecznictwa TSUE trzeba mieć na uwadze to, że Trybunał ten, jak i cała UE stanowią instytucje powstałe na bazie różnych porządków i kultur prawnych. Multicentryczność, o której będzie mowa w następnym podrozdziale, sprawia, że funkcjonowanie TSUE może mieć charakter nieco odmienny od polskiego postrzegania organów władzy sądowniczej. Trzeba pamiętać przecież, że przez wiele lat orzecznictwo TSUE było współkształtowane np. przez prawo brytyjskie[165], a więc prawo kraju anglosaskiego, gdzie precedens sądowy jest źródłem prawa. Ponadto UE (wcześniej Wspólnota Europejska) jest organizacją międzynarodową, a jak wiadomo jednym ze źródeł prawa międzynarodowego jest zwyczaj. To sprawia, że konsekwencje multicentryczności są bardzo złożone i dlatego postrzeganie prawotwórczej roli orzecznictwa TSUE musi zostać opatrzone komentarzem.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej działa według następującego schematu - najpierw poprzez indukcję, wyprowadza zasady naczelne z przepisów traktatowych, a następnie przez dedukcję - rozstrzyga przedstawiony jemu problem prawny w oparciu o sformułowaną zasadę traktatową. Orzeczenie TSUE jest natomiast skuteczne dla wszystkich organów UE, ale co istotniejsze, państw członkowskich UE. Można wręcz powiedzieć, że z uwagi na brzmienie art. 9 Konstytucji RP, TSUE jest także polskim trybunałem, bowiem jego orzecznictwo jest bezpośrednio skuteczne w polskim porządku prawnym[166]. Tak jak TK, TSUE nie ustala jedynie wykładni przepisów, ale także kształtuje je poprzez wypełnianie luk traktatowych[167]. Orzeczenia TSUE stały się zasadami prawnymi o doniosłości norm prawnych. Niektóre z nich doczekały się ukształtowania w ramach aktów normatywnych rangi traktatowej podczas zmiany Traktatu o Unii

[165] Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej było państwem członkowskim UE w latach 1973-2020. W tym okresie zawsze jednym z sędziów TSUE (dawniej ETS) był brytyjski sędzia.

[166] Zob. np. wyrok NSA z 28.06.2024 r., II GSK 389/21, CBOSA.

[167] Np. tzw. reguła *Simmenthal* - zasad pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym w sytuacji kolizji przepisów obydwóch tych porządków prawnych - wyrok ETS z 9.03.1978 r., 106/77, LEX nr 133698, *Flamino Costa vs. E.N.E.L.* - niemożność podważenia przez przepis krajowy regulacji unijnych - wyrok ETS z 15.07.1964 r., 6/64, LEX nr 139862.

Europejskiej. Mimo tego mają one moc powszechnie obowiązującą[168]. Jednocześnie są one bezpośrednio skuteczne w polskim porządku prawnym.

Wydaje się, że co do prawotwórczej roli TSUE nie może być najmniejszych wątpliwości, jak w przypadku orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego. Ranga tych dwóch organów jest dość podobna, bowiem zawsze bazują one na przepisach rangi konstytucyjnej[169]. Dlatego też aktualne mogą być rozważania poczynione względem orzecznictwa TK w odniesieniu do TSUE. Unijny trybunał ma przecież za zadanie nieustannie gwarantować zgodność przepisów z prawem unijnym pierwotnym. Ponadto trzeba uwzględnić także specyfikę UE, a więc organizacji międzynarodowej utworzonej przez państwa członkowskie o często zróżnicowanej tradycji i kulturze prawnej. Ta właśnie okoliczność wskazuje na konieczność istnienia dystynkcji, które tak ciężko czasami przychodzi zaakceptować np. w polskiej doktrynie. Kompetencje TSUE zawarte w art. 267 TFUE zdają się tylko potwierdzać szerokie uprawnienia interpretacyjne stosowane w orzeczeniach, które mają „iść w ślad" za traktatami[170]. K. Lenaerts oraz J. A. Gutiérrez-Fons wskazują, że TSUE ma za zadanie nieustannie pogłębiać stan integracji narodów Europy poprzez takie wykładanie traktatów, aby powojenne wartości-fundamenty struktur wspólnotowych pozwalały na funkcjonowanie Unii. Co istotne, „poszanowanie prawa" w art. 19 ust. 1 TUE nie zostało zdefiniowane, a zatem powołani autorzy dopuszczają prawotwórcze oddziaływanie orzecznictwa TSUE, aby wypełnione zostały luki traktatowe[171]. D. Dąbek wskazuje także, że prawotwórcza rola TSUE wynika także z faktu, że same traktaty są właściwie „ramami, a nie prawem" w rozumieniu polskiego prawodawstwa[172]. To tylko potwierdza nieustanną zmienność UE i jej prawa, które ma być uniwersalne dla zróżnicowanych systemowo i kulturowo państw członkowskich. „W imię dobra wyższego, jakim jest polityka integracyjna, ETS [obecnie TSUE - przyp. M.M.] tworzy więc prawo poprzez jego twórczą interpretację. Wypełniając luki w systemie prawnym, stara się wprawdzie uniknąć wyraźnego stanowienia prawa, ale w wielu sytuacjach zmuszony był działać niemalże w charakterze ustawodawcy. W swych orzeczeniach Trybunał wielokrotnie dedukował zasady i założenia, odczytywał zamiary autorów traktatów założycielskich oraz innych aktów prawnych,

[168] M. Drobysz, *Stanowienie prawa przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości - studium zasady ogólnej* [w:] C. Mik (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń 2001, s. 69.
[169] Traktaty unijne są bowiem przepisami o doniosłości konstytucyjnej. To na nich opiera się cała instytucja UE oraz jej funkcjonowanie.
[170] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 632.
[171] K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *Metody wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, tłum. A. Sikora-Kaléda, Warszawa 2024, s. 138-139.
[172] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 632-633.

które wzbudzały wątpliwości, formułował generalne zasady prawa, wywodząc je z konkretnych przepisów traktatowych, mimo że zasady te wprost nie są tam wyrażone”[173].

Orzeczenia TSUE wywierają skutek dla orzecznictwa polskich sądów i trybunałów tak, jak orzeczenia wszystkich sądów kasacyjnych - NSA, SN, a także TK. Najczęściej bowiem sądy polskie zwracają się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w trybie art. 267 TFUE. Orzeczenia TSUE zapadłe w tym trybie są dla polskich sądów wiążące[174]. Jeżeli TSUE orzeknie o niezgodności przepisów prawa unijnego z traktatami, a przepis ten był podstawą rozstrzygnięcia np. w postępowaniu administracyjnym, to ta okoliczność stanowi podstawę wznowieniową, o której mowa w art. 145aa § 1 k.p.a. Stanowisko w doktrynie co do precedensowego skutku orzecznictwa TSUE nie jest jednolite, jednakże podobnie, jak w przypadku TK, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością takiej doniosłości tego orzecznictwa. Skutki wyroków TSUE muszą oddziaływać na wszystkie państwa członkowskie UE i ich organy w zakresie stosowania prawa unijnego[175].

Konsekwencją orzecznictwa TSUE dla polskiego porządku prawnego, obok wspomnianego prawa do wznowienia postępowania administracyjnego, jest obowiązek uwzględniania orzecznictwa prawotwórczego, co wynika z art. 91 Konstytucji RP. Oznacza to, że orzeczenia TSUE muszą być podstawą prawną rozstrzygnięć sądów i organów administracji publicznej. W sytuacji, gdy polskie sądy nie są pewne tego, czy przepisy polskie odpowiadają standardom unijnym, wynikającym z przepisów traktatowych czy prawa wtórnego, sądy te powinny zadać pytanie prejudycjalne. Wzorowym przykładem mogą być pytania prejudycjalne zadane przez WSA w Gliwicach w sprawie stosowania przepisów o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego kraju w odniesieniu do przepisów dyrektyw, a także Karty Praw Podstawowych UE[176]. Polski sąd chce dowiedzieć się, czy polskie przepisy o wstrzymaniu biegu terminów na załatwienie sprawy cudzoziemca pragnącego czasowo przebywać w Polsce są zgodne z przepisami unijnymi, które regulują warunki do uzyskania takiego zezwolenia oraz przepisami Karty Praw Podstawowych UE w zakresie prawa do sądu. Mając na uwadze niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych, WSA w Gliwicach postanowił zadać takie pytania prejudycjalne, aby TSUE wyznaczył kierunek wykładni ww. przepisów. Podobnie ma to miejsce

[173] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie*…, s. 635.
[174] Wyrok NSA z 15.07.2021, II GSK 1458/18, wyrok NSA z 7.06.2019 r., I GSK 298/16, CBOSA, a także wyrok SN z 7.11.2018 r., II UK 341/17, LEX nr 2574438.
[175] J.D. Mouton, C. Soulard, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Lublin 2000, s. 56.
[176] Postanowienie WSA w Gliwicach z 2.04.2025 r., II SAB/Gl 19/25, CBOSA.

w przypadku pytania prejudycjalnego, zdanego przez ten sam sąd w sprawie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przedsiębiorcom, którzy w danym roku nie osiągnęli wymaganego poziomu recyklingu odpadów. Przepisy unijne wymagają wprowadzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania o nieosiągnięciu tych limitów, a to może skutkować wymierzaniem proporcjonalnych kar wobec przedsiębiorcy. Jednocześnie polska ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie reguluje proporcjonalności kar, a przez to nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wymiaru kary[177]. Jeśli odpowiedź TSUE, jaka nastąpi w drodze wyroku, będzie zgodna z oczekiwaniami WSA w Gliwicach, to wyrok TSUE będzie stanowił następnie podstawę prawną przyszłych orzeczeń tego sądu, jak i innych w sprawach podobnych.

Powyższe rozważania nad orzecznictwem TSUE uprawniają do sformułowania następującego wniosku: wyroki luksemburskiego trybunału mają charakter prawotwórczy z uwagi na bardzo ogólnie ujętą rolę TSUE określoną w art. 19 ust. 1 TUE, a także z uwagi na sam charakter UE. Ponieważ TSUE jest także unijnym sądem konstytucyjnym, to każdorazowe orzeczenie musi odpowiadać „duchowi" traktatów. Nie sposób zatem odmówić orzecznictwu TSUE doniosłości prawotwórczej. Przykładowe orzeczenia TSUE, czy dawniejszego ETS, które wywarły wpływ na orzeczenia polskich sądów będą podane w następnym podrozdziale, aby uniknąć powielania rozważań nad źródłami prawa.

Przechodząc już do ostatniego organu sądowego, który również spełnia prawotwórczą rolę, a więc do orzecznictwa ETPC, należy wskazać na pewne różnice w odniesieniu do ww. sądów i trybunałów. Przede wszystkim, ETPC jest organem władzy sądowniczej Rady Europy, który orzeka w sprawach o naruszenia praw człowieka na podstawie Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[178] oraz protokołów do tejże konwencji. Trybunał ten nie pełni tak rozbudowanych funkcji jak TSUE. Jest to trybunał badający wyłącznie to, czy państwo-strona Konwencji dopuściło się wobec osoby fizycznej naruszenia jej praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie zajmuje się żadnymi innymi sprawami (art. 19 Konwencji). Trybunał w Strasburgu został powołany do przestrzegania zobowiązań wynikających z Konwencji dla państw-stron. W myśl art. 32 ust. 1 Konwencji, ETPC jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie

[177] Postanowienie WSA w Gliwicach z 14.11.2025 r., II SA/Gl 931/25, CBOSA.
[178] Konwencja o Ochronie Praw Człowiek i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 264 z późn. zm., dalej jako: „Konwencja".

artykułów 33, 34, 46 i 47 Konwencji. Powołane przepisy art. 19 oraz art. 32 ust. 1 Konwencji wskazują na sposób sprawowania orzecznictwa, tj. takiego, które ma charakter prawotwórczy. Jeżeli ETPC ma obowiązek rozpatrywać sprawy w celu interpretacji i stosowania Konwencji, to oczywistym jest, że musi, podobnie jak TSUE, korzystać ze wszelkich narzędzi do urzeczywistniania postanowień Konwencji. Zaznaczenia bowiem wymaga to, że ETPC jest organem Rady Europy, a Radę tę tworzą państwa europejskie i kilka państw spoza tego kontynentu. Ta okoliczność, podobnie jak w przypadku TSUE oraz UE, wskazuje na integracyjny charakter orzecznictwa ETPC w celu nieustannego gwarantowania postanowień Konwencji.

Orzeczenia EKPC są bezpośrednio wiążące, co wynika z art. 46 ust. 1 Konwencji - „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami". Państwo-strona Konwencji jest zobowiązane do postąpienia według nakazu określonego w wyroku ETPC[179]. Strasburski trybunał bada czy państwo-członek Konwencji nie dopuściło się naruszenia Konwencji. Naruszenia te mogą następować w rozmaity sposób, zarówno na poziomie stanowienia, jak i stosowania prawa. Jeżeli ETPC stwierdzi, że naruszenie praw człowieka tkwi w samym prawodawstwie państwa-strony Konwencji, to wówczas jest to podstawa do zmiany przepisów. Natomiast, jeśli państwo nie uczyni zadość temu „apelowi", to sąd państwa-strony, w tym polski sąd, ma obowiązek respektować orzeczenie ETPC i nawet odmówić zastosowania przepisów prawa krajowego, które naruszają Konwencję[180]. Nie sposób zatem odmówić prawotwórczego znaczenia takiemu orzeczeniu ETPC. E. Łętowska idzie o krok dalej i wskazuje, że nie ma to większego znaczenia, gdzie tkwi problem powodujący naruszenie praw człowieka, czy to w akcie stanowienia prawa, czy też w akcie jego stosowania. Trybunał w Strasburgu wskazuje tylko naruszyciela, opisuje sposób naruszenia i stwierdza, jak to naruszenie wpłynęło na sytuację osoby fizycznej[181]. „Prawo do sądu chronione przez art. 6 Konwencji byłoby iluzoryczne, gdyby krajowy system prawny Układającego się Państwa pozwalał na to, by ostateczna, wiążąca decyzja sądowa pozostawała niewykonana ze szkodą dla jednej ze stron. Wykonanie wyroku wydanego przez

[179] Wyrok ETPC z 30.06.2009 r., 32772/02 w sprawie *Verein Gegen Tierfabriken Schweitz (VGT) v. Szwecja*, LEX nr 504406.
[180] B. Liżewski, *Formy realizacji zasady słuszności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2011, nr 15, s. 123.
[181] E. Łętowska, *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2010, nr 10, s. 21.

jakikolwiek sąd musi zatem być postrzegane jako integralna część »procesu« dla celów art. 6”[182].

Warto przywołać orzeczenia ETPC, które stanowiły podstawę zarówno do wprowadzenia zmian w polskim prawodawstwie, jak i w zakresie sprawowania orzecznictwa. Wyrok ETPC z dnia 3 maja 2007 r. o sygn. akt 1543/06 w sprawie *Bączkowski i inni v. Polska* - Trybunał w Strasburgu stwierdził naruszenie praw człowieka w zakresie, w jakim polskie przepisy prawa administracyjnego nie dopuszczają możliwości odwołania się od decyzji odmawiającej przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Efektem m.in. tego wyroku było uchwalenie nowej ustawy - Prawo o zgromadzeniach[183], gdzie w art. 16 ust. 1 przewiduje się możliwość wniesienia odwołania do sądu okręgowego od decyzji o odmowie przeprowadzenia zgromadzenia publicznego. Inne orzeczenie ETPC przełożyło się na uchwalenie ustawy[184] o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[185]. Ustawa ta co prawda obowiązywała przed wydaniem ww. wyroku, ale na skutek jego wydania, prawodawca nadał jej obecną treść[186].

W innej sprawie Trybunał w Strasburgu uznał, że polskie przepisy o postępowaniu administracyjnym w zakresie bezczynności organów administracji publicznej nie dają realnej ochrony stronom postępowania. Trybunał zauważył nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego, jaka miała miejsce z dniem 1 czerwca 2017 r., ale w rozpatrywanym stanie prawnym i faktycznym, dostrzegł naruszenia praw człowieka w zakresie prawa do rzetelnego procesu[187]. Sprawa *Wcisło i Cabaj v. Polska* stała się podstawą orzecznictwa sądów administracyjnych, w których dodatkowo poddano analizie standardy terminowości prowadzenia postępowania administracyjnego z uwzględnieniem okresów realnej możliwości działania organu[188].

Kolejnym wyrokiem ETPC stanowiącym podstawę do orzekania przez NSA, w którym stwierdzono naruszenie prawa do poszanowania własności mienia

[182] Wyrok ETPC z 15.01.2009 r., 33509/04 w sprawie *Burdov v. Rosja*, LEX nr 478216.
[183] Ustawa z 24.07.2015 r. - Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389.
[184] Ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1725.
[185] Wyrok ETPC z 26.09.2006 r., 43702/02 w sprawie *Grabiński v. Polska*, LEX nr 195848.
[186] J. Szukalski, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kształtowanie standardów dobrej administracji w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2025, nr 5, s. 81.
[187] Wyrok ETPC z 8.11.2018 r., 49725/11 w sprawie *Wcisło i Cabaj v. Polska*, LEX nr 2594360.
[188] Wyrok WSA w Krakowie z 6.09.2021 r., III SAB/Kr 36/21, CBOSA.

pozbawionego na skutek zmiany granic Polski po II wojnie światowej, był wyrok z dnia 22 czerwca 2004 r. o sygn. akt 31443/96 w sprawie *Broniowski v. Polska*. Trybunał uznał naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji poprzez pozbawienie obywatela polskiego możliwości dochodzenia rekompensaty z tytułu utraty tzw. mienia zabużańskiego. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił ww. wyrok ETPC i stwierdził, że następcy prawni po zmarłym obywatelu mogą dochodzić odszkodowań, a właściwie „przyrzeczonej rekompensaty", która powinna być adekwatna do poniesionych strat[189].

Powyższe rozważania dowodzą, że orzecznictwo ETPC było i jest podstawą do zmiany przepisów prawa, ale także stanowi determinantę orzekania przez sądy administracyjne. Wyroki tego trybunału są wiążące, a każdy podmiot stosujący prawo ma obowiązek je uwzględniać.

5.2.4. Doktryna prawa administracyjnego

Ostatnim niezorganizowanym źródłem prawa administracyjnego, jakie należy omówić, jest doktryna. Trudno jest odmówić głosowi nauki znaczenia dla właściwej rekonstrukcji normy prawnej, kiedy naukowcy za pośrednictwem języka prawniczego, opisują rzeczywistość normatywną. Naukowcy przedstawiają instytucje, zależności, przesłanki zastosowania konkretnych rozwiązań demaskując przy tym niejednokrotnie ewentualne niedoskonałości regulacji administracyjnoprawnych. Trzeba pamiętać także o tym, jak język prawniczy może ubogacać język prawny - przedstawiciele doktryny nie są skrępowani żadnymi ograniczeniami, mogą bez przeszkód snuć wizje tego, jak opisywana przez nich regulacja funkcjonuje oraz jak mogłaby funkcjonować. Bezcenność postulatów *de lege lata* oraz *de lege ferenda* pozwalają na nieustanne ulepszanie przepisów. Dotyczą zarówno poszczególnych rozwiązań, aż po całe systemy gałęzi prawa. Glosy, artykuły, komentarze, monografie, czy wielotomowe opracowania wskazują na wady i zalety przepisów prawa administracyjnego. Można nawet powiedzieć, że stanowią one niejako rodzaj wykładni, która wespół z orzecznictwem wielokrotnie jest rozstrzygnięciem dla praktyki stosowania prawa[190].

Można przywołać wiele przykładów oddziaływania doktryny np. na orzecznictwo. Uprawniona jest nawet konstatacja, że rozważania teoretyczne są wielokrotnie wstępem do właściwej refleksji sądów administracyjnych nad sprawami

[189] Wyrok NSA z 9.04.2025 r., I OSK 592/22, CBOSA.
[190] J. Blicharz, *Rola doktryny prawniczej jako szczególnego (nieformalnego) źródła prawa. Kilka refleksji* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 136.

zawisłymi przed nimi. Dla przykładu można powołać wyrok WSA w Poznaniu, w którym odmówiono stronie postępowania zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a., ponieważ strona ta chciała, aby uprawnienie do gromadzenia odpadów zostało przeniesione właśnie na nią z uwagi na fakt, że strona ta odkupiła przedsiębiorstwo od pierwotnego posiadacza tego uprawnienia. Sąd podniósł, że takie oczekiwanie jest nieuprawnione, ponieważ sukcesja, jaka nastąpiła w zakresie przedsiębiorstwa nie może prowadzić do sukcesji uprawnienia, gdyż ono ma charakter osobisty, a takie prawa i obowiązki, w myśl poglądów doktryny, nie podlegają przeniesieniu[191].

W innej sprawie sąd administracyjny wyjaśnił, że niemożliwe jest odrzucenie skargi wniesionej do sądu po wydaniu decyzji administracyjnej, która nie została doręczona. Odwołując się do poglądów doktryny, sąd zauważył, że w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, aspekt materialnoprawny jest mniej istotny niż aspekt formalnoprawny załatwienia sprawy. Odnosząc się do istoty art. 104 § 1 k.p.a., sąd uznał, że załatwienie sprawy w terminie, którego brak stanowi bezczynność, musi opierać się także na doręczeniu decyzji[192].

Sąd administracyjny oparł swoje orzeczenie także o pogląd doktryny dotyczący tzw. zjawiska konsumpcji decyzji o warunkach zabudowy. Dopóki dla inwestycji nie zostanie udzielone pozwolenie na budowę, każdy potencjalny inwestor ma prawo ubiegać się o ustalenie warunków zabudowy niezależnie od zamierzeń inwestycyjnych innych podmiotów. Tylko wydanie pozwolenia na budowę „urzeczywistnia" warunki zabudowy i stanowi blokadę dla innych przedsięwzięć[193].

Poglądy doktryny stały się podstawą rozstrzygnięcia w ww. sprawach. Oznacza to, że sama doktryna jest także swoistym źródłem, dzięki któremu można odnaleźć właściwe rozwiązanie sprawa sądowych. Wielokrotnie poglądy doktryny oraz orzecznictwa stały się podstawą do wprowadzania zmian w przepisach prawa. Można przywołać np. nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r., w której do tej ustawy dodano rozdział poświęcony administracyjnym karom pieniężnym[194]. W przekonaniu orzecznictwa oraz doktryny kary pieniężne nakładane przez organy administracji publicznej muszą być sprawiedliwe

[191] Wyrok WSA w Poznaniu z 10.12.2025 r., II SA/Po 597/25, CBOSA.
[192] Wyrok WSA w Poznaniu z 27.11.2025 r., II SAB/Po 77/25, CBOSA.
[193] Wyrok WSA w Poznaniu z 29.10.2021 r., II SA/Po 78/21, CBOSA.
[194] D. Szumiło-Kulczycka, Prawo administracyjno-karne, Kraków 2004, s. 29 oraz wyrok TSUE z 9.06.2016 r., C-287/14, EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CN0287&qid=1771581053812#document1 [dostęp: 01.02.2026 r.].

i adekwatne, do przewinienia. Dlatego też postulowano wprowadzenie przepisów, które będą porządkować tę materię. Oczekiwania doktryny urzeczywistniły się z dniem 1 czerwca 2017 r.

Wpływ doktryny prawa administracyjnego na stanowienie oraz stosowanie prawa jest niewątpliwy. Należy uznać, że głos nauki może być drogą do właściwego rozumienia instytucji czy zasad, jakie mają znaleźć zastosowanie. Dlatego też doktryna zasługuje na uznanie jej jako niezorganizowanego źródła prawa administracyjnego.

5.3. Europeizacja prawa administracyjnego

Zanim zostanie omówione zagadnienie europeizacji prawa administracyjnego, należy wyjaśnić umiejscowienie tego podrozdziału w ramach rozdziału poświęconego źródłom prawa administracyjnego. Chociaż zasadnicza część tego rozdziału została już przedstawiona, to jednak trzeba mieć na uwadze to, że proces europeizacji, jaki zachodzi z większą, a czasami mniejszą dynamiką, wpływa na źródła polskiego prawa administracyjnego przez wzgląd na muticentryczność, o której już kilkukrotnie wspominano[195]. Europeizacja jest procesem mającym wpływ na orzecznictwo, stanowienie oraz stosowanie prawa administracyjnego w Polsce. Dlatego też europeizację trzeba rozpatrywać w ramach refleksji nad źródłami prawa administracyjnego. Ponadto trzeba zastrzec, że w tym podrozdziale celowo będą pomijane rozważania nad kształtem prawa unijnego, gdyż to wymagałoby osobnego opracowania. Ostatnia merytoryczna część tego rozdziału będzie koncentrować się nad wpływem prawa unijnego na prawo krajowe. Oczywiście nie da się pominąć całkowicie refleksji nad podstawowymi instytucjami unijnego prawa administracyjnego, jednakże nie one będą głównym przedmiotem zainteresowania w dalszych rozważaniach.

Multicentryczność, bo oto jest przyczyna m.in. postępującej europeizacji, jest faktem, a właściwie koniecznością przyznania, że różnie ośrodki decyzyjne komplementarnie kształtują rzeczywistość normatywną[196]. Nie chodzi tutaj o dyskusję, kto jest wyżej albo niżej w hierarchii stanowienia lub stosowania prawa, albo czy ktoś jest w tych procesach ważniejszy, czy ktoś spełnia donioślejszą rolę.

---

[195] J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 134, M. Kisielowska, *Multicentryczność jako aksjomat prawa administracyjnego* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 492.

[196] E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jego konsekwencje*, „Państwo i Prawo" 2005, nr 4, s. 4.

Jest to przede wszystkim współistnienie. Multicentryczność nie jest zagadnieniem koniecznie kojarzącym się z relacjami związanymi z zewnętrznymi uwarunkowaniami prawnymi, które obligują Rzeczpospolitą Polskę do uwzględniania norm prawa międzynarodowego. To zjawisko zachodzi także wewnątrz. E. Łętowska wskazuje na przykład wewnętrznej multicentryczności w relacjach pomiędzy SN a TK, gdzie dyskusja pomiędzy tymi organami władzy sądowniczej toczy się nad granicami dopuszczalności bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[197]. Trybunał Konstytucyjny uważa, że bezwzględnie należy zadawać jemu pytania prawne wobec wątpliwości natury konstytucyjnej, a SN uważa, że TK nie powinien wydać wyroków interpretacyjnych. Bez przeszkód można do tej dyskusji dopuścić także NSA.

Odpowiadając na pytanie: czym jest multicentryczność?; należy stwierdzić, że to współistnienie kilku centrów (co najmniej dwóch) pozwalające na współwystępowanie wielu ocen, podział kompetencji do stanowienia, stosowania oraz wykładania prawa. Innymi słowy, jest to występowanie różnych ośrodków decyzyjnych, które wpływają na tę samą przestrzeń prawną jednocześnie[198]. Założeniem docelowym nie jest tylko współistnienie, ale to, że te ośrodki podejmują wiążące decyzje. Wszystko po to, aby umożliwić współpracę i kontrolę międzynarodową nad urzeczywistnianiem zrównoważonego rozwoju[199]. Multicentryczność w ujęciu europeizacji jest konsekwencją przystąpienia Polski do UE, gdzie w myśl art. 9 Konstytucji RP, Polska dobrowolnie zobowiązała się do respektowania porządku prawnego innego niż ustanowionego przez polskie władze - prawodawstwa unijnego. Oczywiście taką zależność można by odnieść też do innych organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, np. Traktatu Północnoatlantyckiego czy też Organizacji Narodów Zjednoczonych, jednakże członkostwo w UE oraz w Radzie Europy posiada największe spektrum oddziaływania na polskie prawodawstwo. Z samego faktu istniejącej multicentryczności powstaje potrzeba wypracowania mechanizmów, jak twierdzi E. Łętowska, do rozwiązywania problemów kolizyjnych[200]. Członkostwo Polski w Radzie Europy tworzy multicentryczność praw człowieka, ponieważ Polska przyjmuje na siebie decyzje ETPC w zakresie wykładania Konwencji dotyczącej praw człowieka i poszanowania werdyktów stwierdzających naruszenie tych praw. Sprawą już poza Konwencją i orzecznictwem ETPC jest to, czy Polska wyciągnie wnioski z werdyktów

[197] E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego…*, s. 5.
[198] M. Kisielowska, *Multicentryczność norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 5, s. 75.
[199] E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego…*, s. 3 i 4.
[200] E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego…*, s. 4.

sądowych szczególnie, gdy będzie musiała zadośćuczynić pokrzywdzonym z tytułu naruszeń praw człowieka. Z kolei multicentryczność wynikająca z obecności Polski w UE sprawia, że polskie prawo administracyjne musi być otwarte na europeizację tego prawa w odniesieniu do prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego. I właśnie w ten sposób będzie dalej analizowana multicentryczność. Niniejsza praca nie stanowi wykładu z prawa europejskiego, gdyż to zagadnienie zasługuje na osobne opracowanie. Dalsza refleksja będzie poświęcona tym regulacjom, które wpływają na kształt prawa administracyjnego w Polsce.

M. Kisielowska trafnie zauważa, że orzecznictwo sądów krajowych i ponadnarodowych, tj. TSUE oraz ETPC integrują systemy prawne objęte multicentryzmem[201]. Wpływ orzecznictwa na źródła prawa został omówiony w poprzednim podrozdziale. W dalszej kolejności należy zastanowić się, jak podmioty administracji publicznej mają odpowiedzieć na wyzwanie, jakie stawia im multicentryczność. We wstępie do niniejszej pracy opisano cechy prawa administracyjnego, w rozdziale II omówiono pozaprawny charakter administracji publicznej. Teraz ta administracja ma ustosunkować się do prawodawstwa organizacji międzynarodowej, która powstała na bazie wartości uniwersalnych, a do tego systemów i kultur, często tak obcych polskiemu porządkowi prawnemu. Wyzwanie to na pewno nie jest łatwe. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że organ administracji publicznej ma dokonać wykładni przepisów rozporządzenia albo dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE w taki sposób, jak czyni to TSUE, chociaż Trybunał ten korzysta z podobnych reguł wykładni jakie stosuje się w Polsce[202]. Trybunał w Luksemburgu, jak wyjaśniono w poprzednim podrozdziale, dokonuje prawotwórczej wykładni przepisów prawa unijnego. Tego samego nie można oczekiwać od organów administracji publicznej, tj. że będą sięgać do sfery pozatekstowej. Poza tym, jak zauważa M. Kisielowska, coraz częściej mówi się o zagadnieniu normy multicentrycznej. To określenie pasuje do sfery administracyjnoprawnej, gdyż jedną z cech prawa administracyjnego, jest jego rozproszenie[203]. Pojawiają się i takie sytuacje, gdzie podstawą prawną np. decyzji administracyjnej mają być nie tylko przepisy prawa krajowego, ale także i unijnego - np. art. 8 ust. 8a rozporządzenia w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie

[201] M. Kisielowska, *Multicentryczność norm…*, s. 76.
[202] K. Lenaerts, J. A. Gutiérrez-Fons, *Metody wykładni Trybunału…*, s. 73, 90 i 108.
[203] M. Kisielowska, *Multicentryczność norm…*, s. 81.

Rady (EWG) nr 3820/85[204]. Powołany przepis prawa unijnego stanowi jedną z podstaw przy wymierzaniu przedsiębiorcy kary pieniężnej z tytułu naruszenia przepisów o transporcie drogowym.

Odchodząc już od zagadnienia multicentryczności, a powracając jednocześnie do europeizacji, wyjaśnienia wymaga znaczenie procesu, jaki ewidentnie jest zawarty w tym słowie. Europeizacja to oddziaływanie wielokierunkowe w ramach relacji państwa członkowskie-UE. Są to relacje wertykalne pomiędzy Unią a państwami, państwami a Unią, ale także relacje horyzontalne pomiędzy systemami prawnymi państw członkowskich, a także pomiędzy systemami państw pozaeuropejskimi[205]. W kontekście omawianego rozdziału, przedmiotem zainteresowania pozostaje wpływ europejskiego prawa administracyjnego na polskie prawo administracyjne w ujęciu ustrojowym, materialnym i procesowym.

Prawo unijne stawia wiele wymagań wobec administracji państw członkowskich UE. Tak samo dotyczy to polskiej administracji publicznej. Trzeba pamiętać, że ewolucja UE, jaka nastąpiła począwszy od idei do organizacji międzynarodowej, prowadzi do przeniesienia nie tylko wartości, ale także aktów normatywnych na poziom prawodawstwa krajowego. Wykładnia traktatów i ich stosowanie jest pozostawione domenie administracji unijnej, tj. np. Komisji Europejskiej, unijnych agencji, czy Rady UE, ale prawodawstwo wtórne jest już bardziej skierowane do państw członkowskich.

Dla przypomnienia, Parlament Europejski oraz Rada UE stanowią rozporządzenia oraz dyrektywy, jako podstawowe akty normatywne, przy czym tylko dyrektywy wymagają implementacji. Rozporządzenia są stosowane wprost. Urzeczywistnianie unijnego prawa administracyjnego materialnego spoczywa m.in. na podmiotach administracji publicznej państw członkowskich[206]. Wiele jest organów unijnych, które wykonują zadania samodzielnie w odniesieniu do całej Unii (np. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej z siedzibą w Warszawie [tzw. Frontex]), jednakże w celu prowadzenia np. polityki rozwoju, zadania te powierza się państwom członkowskim, a w zasadzie ich organom. Mówiąc

[204] Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.03.2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85, Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 102, poz. 1 z późn. zm.

[205] A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego - pojęcie i konteksty* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 9-10.

[206] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego,* tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 48.

o organach, trzeba także mieć na względzie organy administracji samorządowej[207]. E. Schmidt-Aβmann nazywa to koncepcją administracyjną, która zakłada podział zadań wobec organów unijnych i państwowych (zasada podziału) oraz współpracę pomiędzy nimi (zasada kooperacji)[208].

G. Krawiec stawia interesującą tezę o tym, że unijne prawo ustrojowe nie może być postrzegane tak, jak przyjmuje się w polskim porządku prawnym. Powołany autor uważa, że UE pozostawia swobodę w zakresie powierzania zadań publicznych, wynikających z aktów prawa wtórnego, organom państwowym[209]. Trudno nie zgodzić się z G. Krawcem, ponieważ wielokrotnie prawodawca unijny traktuje w tekstach aktów normatywnych o organach administracji publicznej w sposób opisowy. Dla przykładu można powołać instytucję zarządzającą, o której mowa w art. 71 ust. 1 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej[210]. Instytucja ta została powołana do realizacji m.in. zadań związanych z przeprowadzaniem konkursów na projekty finansowane ze środków europejskich. Prawodawca unijny nie wskazał z nazwy tych instytucji, a w zasadzie poleca państwu członkowskiemu, aby samo zdecydowało kto będzie pełnić tę funkcję - czy będzie to nowo powstały organ, czy może jego kompetencje uzyska podmiot istniejący. W Polsce, instytucją zarządzającą jest zarząd województwa, o czym stanowi art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy wdrożeniowej w odniesieniu do projektów regionalnych, a także minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w przypadku programu krajowego oraz programu Interreg (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy wdrożeniowej). Podobnie ma to miejsce w przypadku organu ochrony danych osobowych - w Polsce powołano Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych,

[207] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo…*, s. 483.
[208] E. Schmidt-Aβmann, *Ogólne prawo…*, s. 484.
[209] G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 129.
[210] Rozporządzenie Paramentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, poz. 159 z późn. zm.

który jest niezależnym organem publicznym ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem oraz ułatwianiem swobodnego przepływu danych osobowych w Unii (art. 51 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE [ogólne rozporządzenie o ochronie danych][211] w związku z art. 34 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych[212]). Prawodawca unijny pozostawił zatem swobodę prawodawcom krajowym, aby we własnym zakresie zorganizować administrację krajową, wykonującą zadania publiczne o doniosłości unijnej. Jedynym wymogiem jest działanie podmiotów administracji publicznej zgodnie ze standardami ustanowionymi w przepisach prawa unijnego[213]. Takimi standardami mogą być np. regulacje Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, które przywołano w rozdziale III, kiedy omawiano zasadę dobrej administracji[214]. Standardy te nie funkcjonują dla wypełnienia oczekiwań UE. Są one wyrazem gwarancji realizacji zadań unijnych w odniesieniu do podmiotów prawa spoza struktury administracyjnej. Europeizacja nie przebiega zatem z góry na dół, ale także z dołu do góry, ponieważ osoby fizyczne i inne podmioty prawa muszą mieć możliwość udziału w realizacji zadań unijnych na poziomie krajowym z poszanowaniem ich praw, obowiązków oraz wolności.

Rozważania przedstawione w poprzednim akapicie uprawniają do wysunięcia wniosku, że ustrojowe prawo administracyjne w Polsce doznaje na skutek europeizacji zmian ukierunkowanych na wdrażanie i realizowanie zadań unijnych na poziomie krajowym, a ponadto współdecydowanie z uwagi na udział przedstawicieli władz państwowych w organach unijnych (np. udział ministrów w Radzie UE)[215]. N. Półtorak nazywa to harmonizacją ustroju, bowiem chodzi o osiągnięcie celu, a nie tworzenie jednej konkretnej administracji[216]. Zmiany te mają oczywiście charakter legislacyjny, ale pozostawia się tutaj swobodę działania

[211] Rozporządzenie parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, poz. 1.

[212] Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

[213] J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. I,* Kraków 2003, s. 210.

[214] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.2., s. 160.

[215] J. Jakubek-Lalik, *Krajowa administracja publiczna warunkach członkostwa w Unii Europejskiej* [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 71-72.

[216] N. Półtorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 470.

prawodawcy polskiemu. Poniekąd wynika to z autonomii państw członkowskich, w końcu Unia jest organizacją międzynarodową, która zrzesza równe sobie państwa, a nie jest federacją państw[217]. Jak trafnie podniósł to TSUE: „(…) każde państwo członkowskie może podzielić kompetencje wewnętrzne oraz wdrażać niewiążące bezpośrednio akty prawa unijnego poprzez środki przyjęte przez władze regionalne lub lokalne, o ile ten podział kompetencji umożliwia właściwe wykonanie odpowiednich aktów prawa unijnego"[218].

Z uwagi na członkostwo Polski w Radzie Europy, europeizacja wywiera również wpływ na ustrojowe prawo administracyjne. Przede wszystkim wiąże się to z wymaganiami stawianymi przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Dokument ten propaguje ideę samorządności i jej roli w demokratycznym państwie prawnym. Samorządem (ale tylko lokalnym) jest „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców" (art. 3 ust. 1 EKSL). Skoro w samej definicji samorządu określono prawo do uczestnictwa w zajmowaniu się sprawami publicznymi, a to w demokratycznym państwie prawa prowadzi do budowy Europy i pokoju w niej, to respektowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jest nakazem urzeczywistniania idei samorządności i wyniesienie jej do rangi jednego z centrum współdecydowania o sprawach państwa[219]. W połączeniu z zasadą decentralizacji, która w polskim porządku prawnym, jest jedną z zasad ustrojowych, Europejska Karta Samorządu Lokalnego utrwala pozycję samorządu w systemie multicentrycznym. Konsekwencji obowiązywania tej Karty jest bardzo wiele[220]. Należy chociażby wspomnieć obowiązek przyznania samorządom osobowości prawnej, która powinna podlegać ochronie. Przyznanie konkretnych kompetencji, w tym prawotwórczych, środków finansowych, pozwala na rzeczywiste wpływanie na sytuację mieszkańców, a także kształtowania terytorium zajmowanego przez samorząd. Ponadto samorządy powinny być uprawnione do zawierania porozumień w celu zacieśniania współpracy związanej z realizacją zadań, których rezultaty oddziałują na społeczeństwo samorządowe. Obok zadań własnych wymienia się także zadania zlecone przez państwo-stronę Konwencji w celu koordynacji osiągania celów wyznaczonych na poziomie ogólnokrajowym. W całym tym systemie samorządy powinny korzystać ze swobody w samokształtowaniu swoich władz,

[217] N. Półtorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody…*, s. 471.
[218] Wyrok TSUE z 16.07.2009 r., C-428/07, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu" 2009, nr 7B.
[219] G. Krawiec, *Europejskie prawo…*, s. 130-131.
[220] G. Krawiec, *Europejskie prawo…*, s. 131-134.

a ich działania powinny podlegać kontroli i nadzorowi w zakresie określonym przez prawo.

W poprzednim akapicie ogólnie opisano podstawowe cechy samorządu lokalnego. Wydają się one dla polskiego porządku prawnego być doskonale znanymi, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r., a Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest wiążąca dla Polski od dnia 1 marca 1994 r. Polska ustawa samorządowa od samego początku reguluje ww. cechu samorządu gminnego. Nie oznacza to, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego nie posiada doniosłego znaczenia, ponieważ Karta ta utrwala stan zastany w polskim prawodawstwie i stanowi odtąd przeszkodę dla jakichkolwiek prób destabilizacji pozycji samorządu gminnego w Polsce. Ponadto trzeba pamiętać, że niektóre państwa członkowskie Rady Europy nie posiadały tak bogatych doświadczeń i tradycji samorządowych jak ma to miejsce w Polsce.

Przechodząc do materialnoprawnego wymiaru europeizacji prawa administracyjnego w Polsce, należy odnieść się do prawodawstwa unijnego sprawowanego przez Parlament Europejski i Radę UE. Te organy Unii stanowią prawo, które w bardzo dużym stopniu wpływa na prawo administracyjne, bowiem to w drodze tych regulacji są osiągane cele publiczne. Ponadto jak stanowi art. 197 ust. 1 TFUE, rolą państw członkowskich UE jest wdrażanie prawodawstwa unijnego, a wdrażanie to jest przedmiotem zainteresowania Unii. Dzięki unijnemu prawu administracyjnemu Unia może wykonywać zadania, przez które zostaną osiągnięte cele traktatowe związane m.in. z integracją narodów Europy, a także zapewnieniem im zrównoważonego rozwoju. Polskie prawo administracyjne prowadzi do zapewnienia skuteczności realizacji zadań publicznych w celu osiągnięcia dobra wspólnego, jako jednej z naczelnych zasad konstytucyjnych. Pomiędzy tymi systemami istnieje wiele punktów styczności, np. korzystanie z podobnych form działania np. decyzji, umów, zaleceń, opinii, programów, czynności faktycznych[221]. To sprawia, że wpływ prawa unijnego na polskie prawo administracyjne musi następować z dużą intensywnością, aby zapewnić skuteczność działania. Unijne prawo administracyjne, podobnie jak polskie prawo administracyjne, należy postrzegać jako pochodne od unijnego prawa konstytucyjnego wyrażonego w traktatach. Konkluzja z tego jest taka, że unijne prawo administracyjne jest podporządkowane zasadom traktatowym, jak np. zasadzie praworządności, proporcjonalności, czy też subsydiarności. Wiele zasad prawa konstytucyjnego

[221] G. Krawiec, *Europejskie prawo…*, s. 56, P. Florjanowicz-Błachut, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na materialne prawo administracyjne państw członkowskich* [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 307.

w Polsce jest fundamentem dla zasad prawa administracyjnego. Również zasady wynikające z orzecznictwa TSUE współkształtują unijne prawo administracyjne[222]. Podobnie orzecznictwo polskich sądów i trybunałów kształtuje prawo polskie, co omówiono w poprzednim podrozdziale.

Nie może ujść uwadze to, że zapewnienie traktatowych swobód w postaci swobody przepływu towarów, usług, kapitału oraz osób, musiało spotkać się z reakcją związaną z urzeczywistnianiem tych swobód. Wprowadzenie ich, czy to w traktatach, czy na skutek orzecznictwa TSUE, wymagało i wciąż wymaga interakcji nie tylko ze strony prawodawstwa unijnego, ale także, a może przede wszystkim, ze strony państw członkowskich UE. Dla przykładu można powołać wszelkie uprawnienia związane z wykonywaniem pracy zawodowej przez obywateli państw członkowskich UE na terenie Polski.

Unijne prawo administracyjne, podobnie jak polskie prawo administracyjne, jest skonkretyzowanym prawem traktatowym, bowiem prawo stanowione głównie w drodze rozporządzeń oraz dyrektyw, ma na celu urzeczywistnianie celów przyjętych w traktatach. Unijne organy prawodawcze stanowią rozporządzenia oraz dyrektywy. W tym właśnie należy upatrywać wpływu prawa unijnego na prawo administracyjne w Polsce, tj. poprzez harmonizację lub ujednolicenie prawodawstwa, chociaż można też użyć określenia standaryzację[223].

Rozporządzenia unijne są skuteczne bezpośrednio, stanowią akt normatywny prawa unijnego, ale także akt normatywny każdego porządku prawnego państwa członkowskiego UE (art. 288 akapit 2 TFUE)[224]. Dyrektywy są z kolei aktami normatywnymi, które wymagają implementacji, tj. wdrożenia do krajowego systemu prawnego, aby zharmonizować proces osiągania celów wyznaczonych przez UE (art. 288 akapit 3 TFUE)[225]. Taki system aktów normatywnych prawa pochodnego, wywołuje poważne konsekwencje w europeizacji w zakresie dynamiki tego procesu. Poprzez prawodawstwo urzeczywistniane w drodze rozporządzeń, prawodawca unijny przejmuje na siebie zagadnienie normatywne i reguluje je jednakowo dla całej UE oraz jej państw członkowskich. Nie stoi to na przeszkodzie uzupełniania tych regulacji, jednakże główny ciężar unormowania danej materii spoczywa na prawodawcy unijnym. Przykładem takiej regulacji może być

---

[222] N. Półtorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody…*, s. 480.

[223] A. Wróbel, *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] I. Rzucidło (red.), *Europeizacja Prawa Administracyjnego*, Lublin 2011, s. 25.

[224] E. Skrzydło-Tefelska, D. Kiedrowska, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich* [w:] E. Skrzydło-Tefelska, R. Skubisz (red.), *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2003, s. 135.

[225] E. Skrzydło-Tefelska, D. Kiedrowska, *Źródła prawa…*, s. 136-137.

unijny kodeks celny[226]. Jest to regulacja, jaka kompleksowo reguluje prawo celne dla Unii oraz jej państw członkowskich. Polski prawodawca reguluje to zagadnienie w celu uzupełnienia regulacji unijnej w postaci ustawy - Prawo celne[227], ale nie normuje zagadnień pozostających w kompetencji prawodawcy unijnego. Innym przykładem może być wspomniane już ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Prawodawca unijny ujednolica w całej Unii przepisy dotyczące ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobody w przepływie danych osobowych. Ponadto chroni podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do ochrony danych osobowych. Prawodawcom krajowym pozostawia np. sposób utworzenia organu centralnego, zajmującego się przestrzeganiem przepisów o danych osobowych. W Polsce jest to Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, powołany na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych. Ponownie, polska ustawa stanowi „rozwinięcie" regulacji unijnej, ale nie może wkraczać w to, co uregulował już Parlament Europejski i Rada UE.

W przypadku dyrektyw, europeizacja prawa administracyjnego przyjmuje charakter harmonizacji. Jest to proces osiągania celów wskazanych przez prawodawcę unijnego, jednakże sposób, w jaki państwa członkowskie UE mają to uczynić, pozostaje już ich swobodną decyzją. Warto zaznaczyć, że jeżeli państwo członkowskie nie dopełni obowiązku implementacji albo uczyni to w sposób niewłaściwy, to dyrektywa może stać się aktem normatywnym skutecznym bezpośrednio w porządku prawnym państwa członkowskiego, tak jak rozporządzenie[228].

Przykładami oddziaływania dyrektyw na polskie prawo administracyjne są np. regulacje dotyczące ochrony środowiska. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[229] wdraża szereg unijnych dyrektyw. Z tego względu w polskim prawie obowiązują np. regulacje o rodowodzie unijnym dotyczące sporządzania raportu oddziaływania inwestycji na środowisko z uwagi na występowanie np. siedlisk ptaków. Społeczeństwo natomiast ma prawo poznać informację o stanie środowiska, a organizacjom pozarządowym zapewnia się udział w postępowaniach sądowych i pozasądowych w sprawach

[226] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 269, poz. 1 z późn. zm.
[227] Ustawa z 19.03.2004 r. - Prawo celne, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1373.
[228] Wyrok ETS z 27.10.1993 r., C-338/91 w sprawie *H. Steenhorst-Neerings v. Bestuur van de Bedrifsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen*, LEX nr 122694.
[229] Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.

dotyczących środowiska[230]. Do tego orzecznictwo TSUE wprowadza kolejne zasady, które korespondują z przepisami traktatowymi. Trybunał w Luksemburgu zdecydował, że podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji o środowisku jest każdy podmiot prawa, w tym podmiot prywatny, który działa na rzecz ochrony środowiska w imieniu państwa członkowskiego. Ponadto informacja o środowisku dotyczy każdego elementu środowiska. Informacji o tym środowisku nie można traktować zwężająco[231].

Szeroko rozumiane prawo ochrony środowiska jest jedną z najbardziej zeuropeizowanych gałęzi prawa administracyjnego z uwagi na fakt, że ochrona środowiska stanowi jedną z podstawowych polityk unijnych[232]. W Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, polityka ta została wyniesiona do jednej z fundamentalnych (art. 4 ust. 2 lit e TFUE). Ta materia jest dzielona bezpośrednio pomiędzy organy unijne a organy polskie. Harmonizacja następuje głównie sektorowo, a więc w pewnych obszarach ochrony środowiska. Państwa członkowskie UE mogą wprowadzać np. wyższe standardy ochrony środowiska niż przwidział to prawodawca unijny. Prawo unijne wskazuje pewne minimalne wymagania w zakresie przez siebie normowanym, ale to nie stoi na przeszkodzie, aby regulacje polskie pozwalały na bardziej restrkcyjne przestrzeganie przepisów prawa ochrony środowiska. Jednocześnie ta gałąź prawa administracyjnego na poziomie unijnym jest także regulowana w drodze rozporządzeń[233]. Multicentryczność, a więc wielość centrów decyzyjnych jest w tym przypadku doskonale widoczna.

Innym przykładem oddziaływania dyrektyw na polskie prawo administracyjne może być szeroko rozumiane prawo cudzoziemców. Ustawa o cudzoziemcach[234] implementuje również dyrektywy unijne, np. dotyczące tzw. procedury

---

[230] Wyrok NSA z 25.09.2012 r., II OSK 444/11, CBOSA - NSA odmówił zastosowania polskich przepisów w celu ustalenia statusu organizacji ekologicznej w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Sąd Kasacyjny powołał się na sprzeczność przepisów krajowych z odnośnym postanowieniem dyrektywy unijnej z uwagi na pierwszeństwo przepisów prawa unijnego.

[231] Wyrok TSUE z 19.12.2013 r., C-279/12 w sprawie *Fish Legal i Emily Shirley v. Information Commissioner i inni*, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu" 2013, nr 12, wyrok TSUE z 15.01.2026 r., C-129/24, w sprawie *Coillte Cuideachta Ghniomhaiochta Ainmnithe v. Commissioner for Environmental Information*, LEX nr 4006919.

[232] S. Biernat, D. Dąbek, *Grundzüge des polnischen Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer* [w:] A. von Bogdandy, P. Huber, S. Casese (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Berlin 2017, J. Jendrośka, M. Bar, *Czynniki wpływające na implementację wspólnotowego prawa ochrony środowiska w Polsce: próba oceny* [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska* i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, Wrocław 2008, s. 48.

[233] B. Iwańska, *Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego pod wpływem prawa europejskiego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 714-715.

[234] Ustawa z 13.12.2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1079 z późn. zm.

wnioskowej, w której cudzoziemiec-obywatel państwa trzeciego, chcący przebywać w Polsce w celach zarobkowych składa jeden kompleksowy wniosek dotyczący jego miejsca pracy, ubezpieczenia, miejsca zamieszkania, jako podstawy do udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na wykonywaną pracę[235]. Przepisy unijne zdają się jasno regulować to zagadnienie, jednakże w polskim porządku prawnym pojawiają się przepisy istotnie ograniczające prawo cudzoziemców do rozpoznania ich wniosków. Jest to aktualnie przedmiot wielkiej dyskusji prowadzonej w samym orzecznictwie sądowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że przepisy o udzielaniu pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terenie tego państwa nie mogą pozbawiać cudzoziemców ich prawa do rozpoznania wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, gdyż w istocie wyłącza się ich prawo do sądu, prawo ponaglenia organu pozostającego w bezczynności lub przewlekłości, gdyż nie da się podjąć żadnego skutecznego środka dyscyplinowania organu administracji publicznej[236]. Również w tej sprawie ww. sąd uznał, że dyrektywa unijna jest skuteczna bezpośrednio przed polskimi przepisami.

Materialne prawo administracyjne podlega wpływom europeizacji w wyniku prawodawstwa unijnego. W myśl art. 197 TFUE, państwa członkowskie UE mają wdrażać prawo unijne. Z uwagi na obecne brzmienie traktatów założycielskich, kompetencje prawodawcy unijnego są dość szerokie. Niektóre obszary działalności podlegają niemalże wyłącznej jurysdykcji UE, inne pozostają pod widocznym wpływem, jednakże prym nadal wiodą państwa członkowskie. W niniejszej pracy nie sposób opisać ogromu regulacji polskiego prawa administracyjnego, które doznały modyfikacji na skutek wejścia w życie aktów normatywnych rangi unijnej. W tej części omawianego podrozdziału miało zostać zasygnalizowane to, że europeizacja jest obecna również w prawie materialnym, i że orzecznictwo TSUE tylko pogłębia stan zaawansowania tego procesu poprzez chociażby wyprowadzanie nowych zasad z traktatów.

Europeizacja procesowego prawa administracyjnego również rezonuje w polskim porządku prawnym. O ile w Polsce niezmiennie obowiązuje Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to jednak

[235] Dyrektywa 2011/98/UE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 14.12.2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt u pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz. U. UE L. z 2011 r. Nr 343, poz. 1.

[236] Wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2024 r., II SAB/Po 108/24, CBOSA.

prawodawstwo unijne oraz orzecznictwo TSUE istotnie współkształtują polskie prawo procesowe. Wpływ prawa unijnego tym razem nie następuje w takim stopniu na poziomie prawodawstwa, jak w przypadku prawa materialnego. Nie ma rozporządzeń, ani dyrektyw dotyczących całości postępowania administracyjnego. Mówi się raczej o regulacjach sektorowych. Ten stan rzeczy określa się w doktrynie mianem autonomii prawa procesowego[237]. Można by zastanowić się, dlaczego akurat prawo procesowe nie zostało skodyfikowane w ramach prawa unijnego, skoro jest to jedyna dziedzina prawa administracyjnego poddająca się kodyfikacji. O ile są założenia dla utworzenia jednolitego europejskiego kodeksu postępowania administracyjnego, o czym będzie jeszcze mowa, o tyle autonomia prawa procesowego jest do dzisiaj intencjonalnie utrzymywana.

Początków autonomii prawa procesowego należy poszukiwać w wyroku ETS, w którym Trybunał w Luksemburgu nakazał, aby stosując przepisy prawa krajowego w zakresie proceduralnym, zagwarantować standardy niedyskryminacji stron postępowania, a działania stron, oparte na prawie unijnym, nie powinny doznawać żadnych przeszkód ze strony prawa krajowego[238]. Te zasady były jeszcze kilkukrotnie przypominane, np. w 2007 r., kiedy potwierdzono konieczność zbadania zarzutów niepodniesionych przed sądem administracyjnym, a które były przedmiotem rozpoznania uprzednio przez ETS[239]. Powołane orzeczenie ETS przypomina zasadę z art. 134 § 1 p.p.s.a., w myśl której sąd administracyjny orzekający w pierwszej instancji w zakresie realizowanej kontroli nie jest związany zarzutami skargi. Sąd z urzędu powinien wziąć pod uwagę wszelkie okoliczności, jakie mają wpływ na ocenę trafności rozstrzygnięcia poddanego sądowej kontroli, nawet jeśli nie zostały one podniesione przez stronę skarżącą. Inaczej jest z kolei w postępowaniu przed NSA, gdzie mowa jest o związaniu granicami skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.).

Zasadna wydaje się konstatacja o tym, że unijne prawo procesowe wyrosło na bazie prawodawstw państw członkowskich UE, a TSUE wyniósł pewne zasady do rangi zasad naczelnych. Gdyby uwspólnotowiono prawo procesowe, przy silnej europeizacji prawa materialnego, mogłoby dojść w zasadzie do zatarcia granicy pomiędzy systemami prawnymi, a może nawet pomiędzy państwami członkowskimi UE a samą Unią, ponieważ państwa członkowskie „operowałyby" na nieswoim systemie prawnym. Unia Europejska nie jest organizacją, która

[237] N. Półtorak, *Europejskie kryteria, zasady, metody…*, s. 480.
[238] Wyrok ETS z 16.12.1976 r., 33/76 w sprawie *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-ZEntral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, LEX nr 137147.
[239] Wyrok ETS z 7.06.2007 r., C-222/05-C-225/05 w sprawie *J. van der Weerd and others c. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, LEX nr 275991.

zamierza inkorporować państwa, jako swoje części składowe. Nie to jest istotą omówionej na początku tego podrozdziału multicentryczności. Zamysłem Unii jest integracja narodów Europy, integracja państw przy pozostawieniu ich suwerenności. Co więcej, przystąpienie do UE zawsze wiąże się z dobrowolnym przeniesieniem części kompetencji na organy unijne, jednakże nie jest to całkowite zespolenie tych organizmów[240]. Państwowość jest i musi być zachowana, dlatego prawodawca unijny nie wprowadza rozwiązań, w których sądownictwo administracyjne, organy administracyjne i przepisy regulujące postępowania przed nimi, byłyby jednolite dla całej Unii i państw członkowskich. Uregulowanie procedur i środków prawnych pozostawia się prawodawcy krajowemu[241]. Organom i sądom powierza się natomiast przestrzeganie pewnych standardów, które są jednolite dla całej Unii.

Z. Kmieciak podnosi, że autonomia prawa procesowego znajduje swoje oparcie na dwóch fundamentach: po pierwsze, jest to stanowienie prawa przez prawodawcę krajowego w zakresie ustroju i procedur postępowania przed organami oraz sądami; po drugie, spory powstałe na skutek stosowania prawa mogą rozpatrywać tylko niezawisłe sądy krajowe, które dysponują efektywnymi narzędziami rozstrzygania ich, bowiem jako jedyne w zasadzie są zaznajomione ze sprawami zawisłymi przed nimi[242]. Co więcej, związanie sądów Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawami, a także traktatami z uwagi na treść art. 9 Konstytucji RP sprawia, że tylko sądy są w stanie urzeczywistnić prawo unijne w sytuacjach kolizyjnych. To też potwierdza, że europeizacja to urzeczywistnianie multicentryczności a nie ograniczanie suwerenności. Sądy administracyjne będą bowiem jako jedyne zdolne do dokonania wykładni, jaka pogodzi obowiązujące jednocześnie prawo unijne oraz krajowe[243]. Podobnie można by rzecz przecież w stosunku do organów administracji publicznej, ale jak wskazano w punkcie 5.2.3., z trudem można sobie wyobrazić, aby organ zastosował metody wykładni tak jak TSUE i doszedł do tożsamych wniosków. Być może *remedium* wobec tego problemu byłaby nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego na wzór holenderski, polegająca na wprowadzeniu nowego rozdziału poświęconego

[240] Por. wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Orzecznictwa A" 2005, nr 5, poz. 49.
[241] M. Krajewski, *Autonomia proceduralna i instytucjonalna państw członkowskich a unijny standard postępowania administracyjnego* [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 335.
[242] Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 28-29.
[243] D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Warszawa 2007, s. 64-65, Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*…, s. 34.

wykonywaniu orzeczeń organów unijnych. Mówiąc o modelu holenderskim, warto wskazać że w holenderskiej ustawie - Ogólne prawo administracyjne[244] - wprowadzono tytuł 1.2. poświęcony wdrażaniu wiążących decyzji organów UE. W ten sposób można byłoby doprowadzić do przełamania barier wykładniczych, jakie dzielą orzecznictwo sądowe z orzecznictwem administracyjnym[245].

Prawo unijne ma być efektywne. Wymaga tego wspomniany już przepis art. 197 TFUE, ale przed laty była to zasada wynikająca z orzecznictwa ETS[246]. Państwa członkowskie nie tylko mają osiągać cele zamierzone w prawie materialnym, ale także, co zostanie jeszcze wyjaśnione w następnym rozdziale, urzeczywistniać je przy pomocy prawa procesowego, które pełni służebną rolę wobec prawa materialnego[247], bowiem ma gwarantować stabilność np. rozstrzygnięć organów unijnych oraz krajowych.

O ile w przypadku prawa materialnego można było powołać cały szereg obszarów normatywnych, w których dochodziło do styczności prawodawstw unijnego i krajowego, o tyle w prawie procesowym należy przywołać chociaż kilka orzeczeń TSUE, które stały się podwaliną dla nowych regulacji procesowych. Jednym z takich orzeczeń, był wyrok ETS, w którym Trybunał stwierdził dopuszczalność pominięcia rozstrzygnięcia indywidualnego, podjętego np. w drodze decyzji administracyjnej, pomimo korzystania przez nie ochrony prawnej z uwagi na ostateczność[248]. Innymi słowy, jeżeli z przepisów prawa unijnego wynika jakieś uprawnienie, które w państwie członkowskim było przedmiotem postępowania, w jakim orzeczono zakaz korzystania z tego uprawnienia, to taka decyzja, pomimo ostateczności, powinna zostać pominięta. Z. Kmieciak uważa, że z tego orzeczenia ETS wyprowadzono po latach podstawę do usunięcia ostatecznej decyzji z uwagi na zapadłe orzeczenie Trybunału w Luksemburgu[249] (art. 154 i art. 155 k.p.a.). Z czasem ETS zmienił nieco swoje stanowisko i podniósł potrzebę weryfikacji ostatecznej decyzji[250], co z kolei skutkuje obowiązywaniem dzisiaj przepisu art. 145aa § 1 k.p.a. Powołane orzeczenia ETS wyznaczyły podwaliny pod dwie obowiązujące do dzisiaj zasady unijne wpływające na polskie

[244] *Algemene wet bestuursrecht van 4.06.1992*, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" van 26.01.2026, Ustawa z 4.06.1992 r. - Ogólne prawo administracyjne, dalej jako: „AWB".
[245] Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne…*, s. 55.
[246] Wyrok ETS z 22.06.1989 r., 103/88 w sprawie *Fratelli Constanzo SpA v. Comune di Milano*, LEX nr 127572.
[247] Uchwała NSA z 8.09.2025 r., II OPS 2/25, CBOSA.
[248] Wyrok ETS z 29.04.1999 r., C-224/97 w sprawie *Erich Ciola v. Land Vorarlberg*, LEX nr 110812.
[249] Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne…*, s. 32.
[250] Wyrok ETS z 13.01.2004 r., C-453/00 w sprawie *Küchne & Heitz NV v. Produktschnap voor Pluimvee en Eiren*, LEX nr 197199.

postępowanie administracyjne - zasadę niedyskryminacji oraz zasadę skuteczności. Pierwsza z tych zasad zakłada, że jeżeli procedura uregulowana w prawie unijnym jest względniejsza, to nie można uczynić żadnych przeszkód w korzystaniu z gwarancji procesowych, choćby w prawie krajowym obowiązywały inne przepisy, bardziej restrykcyjne. Z kolei zasada skuteczności wymaga przestrzegania jednolitych standardów, aby strona postępowania mogła mieć realny wpływ na jego bieg przy wykorzystaniu jej uprawnień procesowych[251].

Zasady ogólne wyrażone w Kodeksie postępowania administracyjnego wydają się spełniać ww. wymogi, ale warto podkreślić, że są one dodatkowo „nasycone" nowymi regulacjami unijnymi. W rozdziale III była mowa o ustrojowym i procesowy aspekcie zasady dobrej administracji[252]. Mowa była tam o Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, który jest w istocie rezolucją Parlamentu Europejskiego, jednakże Kodeks ten „apeluje" o zapewnienie standardów dobrej administracji wynikających z Karty Praw Podstawowych UE (art. 41) równej w mocy traktatom. Niecelowe jest powtarzanie rozważań rozdziału III, ale warto mieć na uwadze, że sądy administracyjne w Polsce czynią te standardy w połączeniu np. z art. 9 k.p.a., podstawą oceny prawidłowości zaskarżonej decyzji[253]. W swoich działaniach organ administracji publicznej powinien cechować się takimi wartościami jak: respektowanie praworządności (art. 4 EKDA), niedyskryminowanie stron postępowania (art. 5 EKDA), zachowanie bezstronności (art. 8 EKDA), niezależności (art. 8 EKDA), obiektywizmu (art. 9 EKDA), uwzględnianie uzasadnionych oczekiwań prawnych (art. 10 ust. 2 EKDA), udzielanie jednostkom porad (art. 10 ust. 3 EKDA), wysłuchanie stron postępowania i umożliwienie złożenia oświadczeń (art. 16 EKDA), zachowanie terminu podjęcia decyzji (art. 17 EKDA), uzasadnienie decyzji (art. 18 EKDA), informowanie o możliwości odwołania się od decyzji (art. 19 EKDA) czy wreszcie dostęp do dokumentów (art. 23 EKDA). Nade wszystko organy administracji publicznej powinny cechować się uczciwością (art. 11 EKDA) czy uprzejmością (art. 12 EKDA) szczególnie w kontakcie z podmiotem administrowanym. Wydawać się może, że takie powielenie standardów, które dla polskiego porządku prawnego uchodzą za integralną część prawa procesowego, jest niecelowe. Warto jednak mieć na względzie to, że ewentualne nowelizacje ustaw prawa procesowego nigdy nie powinny tracić z pola widzenia tych ze wszech miar godnych aprobaty postulatów.

---

[251] M. Krajewski, *Autonomia proceduralna i instytucjonalna…*, s. 336.
[252] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.2., s. 158 i następne.
[253] Wyrok WSA w Poznaniu z 10.04.2025 r., II SA/Po 855/25, wyrok WSA w Poznaniu z 10.05.2023 r., II SA/Po 79/23, CBOSA.

Wobec ponownego przywołania omówionej już zasady dobrej administracji, nie można nie wspomnieć o propozycji utworzenia ogólnounijnego kodeksu postępowania administracyjnego[254]. Model ten stanowi projekt, będący kolejnym „stadium" wdrażania zasady dobrej administracji. ReNEUAL jest projektem zakładającym kodyfikację, legitymizację oraz integrację kultur prawnych państw unijnych[255]. Wyrazem tych trzech zabiegów ma być wprowadzenie np. nowych form prawnych działania administracji publicznej w postaci chociażby umów administracyjnych. Istota tych umów zostanie przedstawiona w rozdziale VIII.

P. Ostojski uważa, że ReNEUAL jest drogą do urzeczywistniania sprawiedliwości w prawie unijnym[256]. Trudno jest zaprzeczyć takiej tezie szczególnie, że w rozdziale II wskazano sprawiedliwość, jako jedną z naczelnych wartości prawa administracyjnego. Tak czy inaczej, ReNEUAL zakłada sprawiedliwe stosowanie przepisów prawa, aby gwarantować standardy wskazane chociażby w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. Propozycja unijnego kodeksu postępowania administracyjnego ma być regulacją, która będzie znajdowała zastosowanie w procesie stosowania prawa przez organy administracji unijnej. Jako, że skuteczność rozstrzygnięć tej administracji miałby oddziaływać na państwa członkowskie UE, to nie może ulegać wątpliwości, że na poziomie unijnym postępowanie administracyjne musi odznaczać się najwyższymi standardami z zakresu ochrony praw człowieka. Jako, że zasada dobrej administracji ma swój rodowód w art. 41 Karty Praw Podstawowych UE, a ReNEUAL jest „rozwinięciem" tej zasady, to nie może budzić wątpliwości, że regulacja ogólnounijna powinna spełniać wymagania z zakresu praw człowieka i obywatela.

Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej zakłada wdrażanie standardów dobrej administracji w procesie wydawania decyzji w sprawach indywidualnych, a ponadto w sprawach zwieńczonych zawarciem umów administracyjnych. W procesie urzeczywistniania tych form prawnych działania administracji organy powinny kierować się zasadą sprawiedliwości, praworządności oraz innymi zasadami ogólnymi prawa administracyjnego[257].

Jak wskazuje M. Wierzbowski, przyjęcie ReNEUAL stanowiłoby wyraz realizacji art. 298 ust. 1 TFUE, bowiem wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystałyby ze wsparcia otwartej, efektywnej

---

[254] Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, dalej jako: „ReNEUAL".
[255] P. Ostojski, *Sprawiedliwe przygotowanie decyzji według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze" 2016, nr 2, s. 32.
[256] P. Ostojski, *Sprawiedliwe przygotowanie decyzji…*, s. 35.
[257] Zob. M. Wierzbowski, A. Kraczkowski (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

i niezależnej administracji[258]. W 2016 r. Komisja Europejska negatywnie odniosła się do propozycji przyjęcia ReNEUAL, jednakże zaleciła dalsze prowadzenie prac nad ostatecznym kształtem tego projektu[259].

Kończąc zagadnienie europeizacji prawa administracyjnego, należy nawiązać jeszcze do tego procesu w kontekście sądownictwa administracyjnego. Prawo do sądu, które znane jest w polskim porządku prawnym z uwagi na brzmienie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zostało także wyniesione do rangi jednej z naczelnych zasad prawa unijnego (art. 47 Karty Praw Podstawowych UE), a także Rady Europy (art. 6 Konwencji). Prawo do sądu jest gwarantowane, aby podmioty spoza administracji publicznej mogły domagać się ochrony prawnej przed jednostronnym działaniem władzy publicznej. Żadna z regulacji międzynarodowych (unijnych czy konwencyjnych) nie zamyka drogi sądowej dla spraw administracyjnych. Każdy, czyje prawa i wolności zostały ograniczone poprzez działanie innego podmiotu, w tym także podmiotu administracji publicznej, zasługuje na możliwość skierowania takiej sprawy przed sąd administracyjny[260]. W demokratycznym państwie prawa władza publiczna doznaje ograniczeń, nie jest absolutna. Kiedy prawa i wolności człowieka miałby zostać ograniczone z uwagi na bezprawne działanie, sprawa musi podlegać orzecznictwu sądów krajowych, a także trybunałów europejskich[261].

W Polsce prawo do sądu jest prawem konstytucyjnym. Wspomniano co prawda przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który statuuje prawo do sądu, ale jego materialne i procesowe znaczenie jest wywodzone z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 77 ust. 2 (zasada dochodzenia praw i wolności), art. 78 ust. 1 (prawo zaskarżalności decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji), art. 176 ust.1 (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego) oraz art. 184 Konstytucji RP (instytucja sądownictwa administracyjnego). A. Zieliński zakłada, że gwarancja prawa do sądu zaistnieje, gdy łącznie będą spełnione następujące warunki: zapewniony będzie dostęp do sądu, zarówno w pod względem instytucjonalnym (będą istniały odpowiednie instytucje) jak i procesowym (prawodawca ustanowi odpowiednie środki prawne inicjujące postępowanie sądowe), instytucja sądowa będzie posiadała wszystkie cechy sądu, tj. będzie to podmiot

[258] M. Wierzbowski, *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja prawa administracyjnego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 313.
[259] M. Wierzbowski, *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja…*, s. 314.
[260] Wyrok ETPC z 16.07.1971 r., 2614/65 w sprawie *Ringeisen v. Austria*, LEX nr 80791.
[261] Wyrok ETPC z 12.07.2001 r., 44579/98 w sprawie *Ferrazzini v. Włochy*, LEX nr 76123, wyrok TSUE z 3.07.2025 r., C-605/23 w sprawie *„ATI-19" Eood v. Nachalnik Na Otdel „Opративni Deynosti" - Sofia V Glavna Direktsia „Fiskalen Kontrol" Pri Tsentralno Upravlenie Na Natsionalna Agentsia Za Prihodite*, LEX nr 3886670.

niezależny, niezawisły i bezstronny, postępowanie przed sądem będzie sprawiedliwe, rzetelne, uczciwe oraz praworządne, orzeczenia sądowe będą niezwłocznie wykonywane[262].

Prawo do sądu ma umocowanie konstytucyjne, ale także traktatowe. Przepisy prawa europejskiego wzmacniają to prawo rozmaitymi rezolucjami, zaleceniami, czy też rekomendacjami np. Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (81) 7 z dnia 14 maja 1981 r. o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, nr R (94) 12 z dnia 13 października 1994 r. o niezawisłości, skuteczności i roli sędziów oraz nr Rec (2004) 20 z dnia 15 grudnia 2004 r. o sądowej kontroli aktów administracyjnych oraz nr R (89) 8 z 13 września 1989 r. o tymczasowej ochronie sądowej w sprawach administracyjnych. Co istotne, rekomendacje, zalecenia i rezolucje nie mają mocy wiążącej. Są one określane mianem europejskiego *soft law*, jednakże europejskie trybunały odwołują się do nich, rekonstruując prawo do sądu[263].

5.4. Podsumowanie

Wydawać by się mogło, że przepis art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wyczerpująco reguluje zagadnienie źródeł prawa szczególnie, że ustrojodawca porządkuje źródła według hierarchii od aktu normatywnego o najwyższej do najniższej mocy obowiązującej. W powołanym przepisie konstytucyjnym nie ma mowy o prawotwórczym wpływie niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, do których, jak wskazano w tym rozdziale, zalicza się akty otwartego porządku prawnego, praktykę administracyjną, orzecznictwo sądów i trybunałów, czy też doktrynę. Pomimo tego wpływ powołanych źródeł niezorganizowanych jest obecny i co istotniejsze, jest on prawotwórczy w tym znaczeniu, że wielokrotnie wpływa na ostateczny kształt źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Koncepcja zamkniętego, przynajmniej formalnie, katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego narzuca pewne konsekwencje w zakresie rekonstruowania podstawy stanowienia, stosowania oraz wykładni prawa. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego nigdy nie stanowią i nie będą mogły stanowić samodzielnej podstawy jakiegokolwiek rozstrzygnięcia na gruncie prawodawstwa, czy też w sprawach indywidualnych załatwianych przez organy administracji

[262] A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego"*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 7, s. 17.

[263] Z. Kmieciak, *Europejskie standardy prawa do sądu w sprawach z dziedziny administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 413.

publicznej oraz sądy administracyjne. Źródła niezorganizowane stanowią raczej „ostatnią szansę" na prawidłowe zastosowanie norm prawnych, kiedy efekty wykładni prawa nie dają jednoznacznej odpowiedzi co do treści tych norm.

Z trudem przyszłoby postawić tezę, że orzecznictwo TK albo uchwały NSA nie wpływają na normy prawa administracyjnego. Szerokie spektrum skutków orzeczeń tych organów wymiaru sprawiedliwości wpływa na rozumienie przepisów, a nawet na ukształtowanie zakresu zastosowania norm.

Konsekwencje, jakie wynikają z pozaprawnego charakteru administracji publicznej, a także cech prawa administracyjnego wymaga, aby do właściwego stanowienia tudzież stosowania norm tej gałęzi prawa odwoływać się do norm postępowania ukształtowanych przez inne systemy normatywne niż system prawny. W tym rozdziale opisano szeroko akty planowania przestrzennego, które chociaż nie są aktami prawa miejscowego, to jednak stanowią podstawę do uchwalenia tychże aktów. Oznacza to, że akty normatywne rad gmin są stanowione w oparciu o pozaprawne dyrektywy.

Konieczność odwoływania się do innych systemów normatywnych dzięki normom odsyłającym, włącza do systemu prawnego normy np. techniczne, etyczne, czy też z zakresu sztuki medycznej. Prawodawca domaga się, aby cała „filozofia" np. sztuki budowlanej była urzeczywistniona na gruncie stosowania szeroko rozumianego prawa budowlanego. W takiej sytuacji normy postępowania ukształtowane przez samorząd architektów stają się podstawą do zastosowania norm prawnych. Również regulamin konkursu o przyznanie środków finansowych z funduszy europejskich staje się niezorganizowanym źródłem prawa administracyjnego, bowiem w oparciu o ten regulamin sąd administracyjny ocenia wybór projektów z punktu widzenia standardów rzetelności, bezstronności oraz transparentności.

Sama praktyka administracyjna może być podstawą do przyjęcia założenia o kierunku stosowania przepisów prawa administracyjnego. Wspomniane interpretacje przepisów, wydawane przez marszałka województwa, są źródłem wiedzy na temat rozumienia treści norm prawnych. Dodatkowa ocena ze strony sądu administracyjnego może utwierdzać w przekonaniu o kierunkach wykładania przepisów prawnych dotyczących powstania obowiązku ponoszenia danin publicznych. Jeżeli natomiast tej oceny ze strony sądu administracyjnego nie ma, to interpretacja może być postrzegana jako wiążąca z uwagi chociażby na treść art. 16 § 1 k.p.a.

Orzecznictwo sądów i trybunałów wpływa na prawo administracyjne chyba w największym stopniu. Uchwały NSA doprecyzowują znaczenie przepisów,

orzeczenia WSA i NSA stanowią z kolei dialog z prawem, przez co kształtuje się linia orzecznicza. Niejednokrotnie orzeczenia te są podstawą do powstania precedensu orzeczniczego. Z kolei orzecznictwo polskiego sądu konstytucyjnego oraz trybunałów europejskich bezpośrednio wpływa na kształt systemu prawnego, który dla przypomnienia, jest multicentryczny. Trybunał Konstytucyjny jest prawodawcą negatywnym, ale i może być tak, iż jest prawodawcą pozytywnym, chociaż nie należy przez to rozumieć kreowania norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Samo odżycie normy prawnej nie jest kreacją. Trybunały w Polsce, Strasburgu i w Luksemburgu władczo kreują np. sposób wykładni prawa, gdy oceniają treść normy prawnej w konkretnym rozumieniu. Nie ulega zatem wątpliwości, że orzecznictwo organów wymiaru sprawiedliwości „wydobywa" z norm prawnych zamysł, który powinien od samego początku w nich tkwić z woli prawodawcy.

Doktryna prawa administracyjnego, a więc głos nauki to nieskrępowana niczym wykładnia prawa. Możliwość formułowania postulatów *de lege lata* oraz *de lege ferenda* pozwalana na pełną rekonstrukcję zasad i instytucji prawnych. Ponadto wielokrotnie opracowania naukowe, odwołujące się do konkretnych przypadków zastosowania norm prawnych, przyczyniają się do kierunku rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym czy pozasądowym.

Europeizacja prawa administracyjnego jest zjawiskiem zachodzącym nieustannie. Oczywiście następuje to ze zróżnicowaną dynamiką, jednakże multicentryczność systemów prawnych sprawia, że do polskiego porządku prawnego włączane są nie dość, że inne akty normatywne, to jeszcze wartości będące podstawą funkcjonowania UE czy Rady Europy. Multicentryczność wyznacza dodatkowe determinanty stosowania prawa przez polskie organy i sądy. W poprzednim podrozdziale ukazano wpływ europeizacji w ujęciu unijnym, jak i konwencyjnym, na administracyjne prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe. W każdym z tych obszarów europeizacja jest dostrzegalna.

Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego są znaczącym elementem systemu źródeł prawa, bowiem to dzięki nim wielokrotnie udaje się dotrzeć do wartości naczelnych z pominięciem wielu barier formalnych wyznaczonych przez np. zasadę legalizmu (praworządności formalnej). Odpowiadając na jedno z podstawowych pytań badawczych postawionych we wstępie do niniejszej pracy, a pytania przywołanego we wprowadzeniu do tego rozdziału, należy stwierdzić, że konstytucyjne źródła prawa, pomimo swojego formalnie zamkniętego katalogu, dopuszczają istnienie innych, niezorganizowanych źródeł, które spełniają rolę subsydiarną w procesie stanowienia, stosowania i wykładania prawa

administracyjnego. Ich istnienie jest oczywiste, co uprawnia do sformułowania jeszcze ogólniejszego wniosku, że prawo to oczywiście teksty aktów normatywnych, ale także wszystko to, co tkwi w warstwie pozatekstowej.

Rozdział VI

STOSUNEK ADMINISTRACYJNOPRAWNY

6.1. Uwagi wprowadzające

W rozdziałach II - IV poświęcono wiele uwagi zagadnieniom posiadającym doniosłe znaczenie dla tworzenia prawa administracyjnego. Wielokrotnie podkreślono konieczność przestrzegania wartości wynikających ze sfery pozaprawnej i stanowiących odzwierciedlenie szerszego pojęcia, jakim jest dobro wspólne. Poruszono także zagadnienie zasad, jakie mają leżeć u podstaw stanowienia oraz stosowania prawa, aby ustawicznie urzeczywistniać wspomniane wartości. Definicje w brzmieniu zaproponowanym w rozdziale IV mają na celu usystematyzowanie podstawowych pojęć prawa administracyjnego.

Niniejszy rozdział będzie poświęcony (zgodnie ze wskazanym tytułem) stosunkowi administracyjnoprawnemu, w którym to urzeczywistnia się relacja pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami - podmiotem administrującym i podmiotem administrowanym. Należy w pierwszej kolejności, zastanowić się nad zagadnieniem stosunku prawnego, scharakteryzować ogólnie istotę stosunku administracyjnoprawnego, a następnie przejść do omówienia poszczególnych jego elementów, by skończyć na przedstawieniu rodzajów tego stosunku.

Omówienie zagadnienia stosunku administracyjnoprawnego jako elementu części ogólnej prawa administracyjnego jest szczególnie istotne, ponieważ wynika ono z konieczności wskazania podstawowych reguł, jakie żądzą relacjami pomiędzy podmiotami uwikłanymi w ten stosunek. To bowiem w jego ramach konstytuują się prawa lub obowiązki o charakterze publicznoprawnym. Sformułowanie zasad nawiązywania, zmiany, rozwiązania stosunków, uregulowanie zagadnienia zdolności administracyjnoprawnej i zdolności do czynności

administracyjnoprawnych podmiotów uwikłanych w stosunek oraz charakterystyka praw i obowiązków w ramach projektu ustawy - Prawo administracyjne ogólne - powinny pozwolić na istotne ograniczenie wątpliwości wiążących się z tymi zagadnieniami w procesie stosowania prawa. Przedmiotowe zagadnienia są bardzo istotne, ponieważ w ramach stosunku administracyjnoprawnego dochodzi do konkretyzacji sytuacji prawnej podmiotu administrowanego, co świadczy o skuteczności realizacji zadań publicznych podmiotu administrującego.

Refleksje, jakie zostaną poniżej przedstawione, będą silnie korespondować z rozważaniami podjętymi w następnym rozdziale dotyczącym instytucji prawa administracyjnego, zapewniającymi stabilność stosunku administracyjnoprawnego. Szczególnie będzie się to wiązać z rozważaniami w podrozdziale 6.3., w którym zostaną przedstawione ogólnie cechy praw i obowiązków publicznoprawnych.

Sytuacja, w której ze względu na brzmienie jakiejś normy jedna osoba (podmiot) jest zobowiązana do oddziaływania na drugą osobę (podmiot) nazywa się, za S. Wronkowską, stosunkiem tetycznym. Gdy stosunek ten zostaje zawiązany, w wyniku obowiązującej normy prawnej, określa się go mianem stosunku prawnego[1]. A gdy stosunek prawny zostaje zawiązany na podstawie normy prawa administracyjnego - można mówić o stosunku administracyjnoprawnym[2]. Prawo administracyjne stanowione przez racjonalnego prawodawcę kierującego się dobrem wspólnym, dla swojej skuteczności potrzebuje subsumpcji, tj. zastosowania ustanowionych norm prawnych wywołujących skutek skorelowany z zaistniałymi stanami faktycznymi. Przedstawiony punkt widzenia S. Wronkowskiej, niewątpliwie zasadny, wymaga doprecyzowania - relacja zachodząca pomiędzy uczestnikami stosunku prawnego jest efektem zastosowania normy prawnej ustanowionej przez prawodawcę. Sposób „zachowania się" uczestników stosunku administracyjnoprawnego może być określony w drodze jednej z modalności, jednakże to prawodawca decyduje o tym, jaka to modalność.

W tych ogólnych rozważaniach nad istotą stosunku prawnego warto przytoczyć jego szeroką definicję zaproponowaną przez F. Longchampsa. „O stosunku prawnym chcemy mówić wtedy, gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawnych takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego"[3]. Z powołanej definicji wyłaniają się następujące elementy stosunku

[1] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 174-175.
[2] Celowo wskazuje się na charakter prawny tego stosunku, gdyż wyrażenie „stosunek administracyjny" mógłby podlegać badaniom z punktu widzenia innego niż prawny, co potwierdza interdyscyplinarność administracji publicznej, zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.1., s. 216.
[3] F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" Prawo XII, Wrocław 1964, s. 45.

prawnego: podmioty, przedmiot oraz treść. Pamiętając o rozważaniach ogólnych nad definicją prawa administracyjnego w rozdziale I, należy w tym miejscu podkreślić, że jednym z podmiotów biorącym udział w tym stosunku jest podmiot legitymujący się władztwem. Jest to warunek *sine qua non* dla zaistnienia tego stosunku. Z kolei drugi podmiot - uczestnik stosunku administracyjnoprawnego pozostaje podległy działalności podmiotu nadrzędnego względem niego. Jednakże niekoniecznie oznacza to, że podmiot ten, tzw. administrowany, znajduje się na zewnątrz struktury administracji publicznej.

Stwierdzenie przedstawione w ostatnim zdaniu poprzedniego akapitu stanowi daleko idącą konsekwencję dla wyróżnienia rodzajów stosunków administracyjnoprawnych. Przedstawiona przez F. Longchampsa definicja stosunku administracyjnoprawnego jest na tyle szeroka, że obejmuje swoim zakresem bardzo dużą liczbę desygnatów wykraczających poza indywidualne sprawy administracyjne stanowiące kryterium powstania najczęściej spotykanych stosunków administracyjnoprawnych. I. Zachariasz przedstawia bardzo szerokie spektrum stosunków prawnych, w których nierównorzędność podmiotów wpisuje się w inne relacje niż znane w klasycznym stosunku administracyjnoprawnym. Powołany autor wskazuje bowiem na stosunek stanowienia prawa (np. relacja pomiędzy podmiotem administracji publicznej wyposażonym w kompetencję prawotwórczą a prawodawcą, który wyznacza obowiązek ustanowienia aktu normatywnego), stosunek stosowania prawa (np. relacja pomiędzy organem administracji publicznej a stroną postępowania w zakresie obowiązku wydania decyzji administracyjnej, w sytuacji spełnienia przez stronę warunków formalnych jej uzyskania) oraz stosunek kontroli prawa (relacja pomiędzy podmiotem kontrolującym a kontrolowanym)[4]. Punkt widzenia I. Zachariasza prowadzi zatem do wniosku, że stosunek prawny (administracyjnoprawny) zawiązuje się także w relacjach wewnętrznych, tj. wewnątrz administracji publicznej. Ze względu na przedmiot niniejszej pracy, stosunki wewnętrze pozostaną poza przedmiotem dalszych rozważań. Przyjęto bowiem założenie, że praca będzie koncentrować się na tych zagadnieniach wspólnych dla administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego, które wpływają na relacje pomiędzy pomiotami administracji publicznej a podmiotami spoza jej struktury organizacyjnej.

F. Longchamps przyjął perspektywę uzasadniającą twierdzenie, iż stosunek prawny jest emanacją prawa przedmiotowego. Normy prawa materialnego (o charakterze generalnym i abstrakcyjnym), regulujące prawa i obowiązki,

[4] I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, s. 170-194.

wymagają dla swojej aplikacji nawiązania stosunków, w których dojdzie do urzeczywistnienia zakładanego stanu w konkretnej sytuacji (wyrażenie normy indywidualnej i konkretnej)[5]. Tym samym potwierdza się teza postawiona przez C. Znamierowskiego, Z. Ziembińskiego i J. Filipka, zgodnie z którą stosunek prawny ma charakter pochodny względem normy prawnej[6]. J. Filipek uzasadniał to tym, że zarówno norma prawna, jak i stosunek są nośnikami wartości prawnych, jednakże stosunek prawny jest dodatkowo wyrazem społecznej sytuacji jednostki (sytuacji administracyjnoprawnej)[7].

Sytuacja prawna, w której wyraża się stosunek prawny, normuje relację, pewien układ wzajemny wobec co najmniej dwóch podmiotów, przesądzając o prawach lub obowiązkach każdego z nich (stosunek materialny). Skoro ta sytuacja jest uregulowana normą prawną, zasadna jest konstatacja, według której stosunek materialny ma co do zasady charakter pierwotny względem każdego innego stosunku prawnego[8]. Pozostałe stosunki prawne są zawiązywane celem urzeczywistnienia stosunku materialnego, o czym będzie mowa później[9]. Trudno nie zgodzić się z powołanym stanowiskiem F. Longchampsa.

Norma prawa administracyjnego stanowi podstawę nawiązania stosunku administracyjnoprawnego, kiedy wystąpią okoliczności, z którymi prawodawca wiąże skutek prawny. Do udziału w tym stosunku zobowiązane są co najmniej dwa podmioty, z których co najmniej jeden legitymuje się uprawnieniami władczymi[10]. R. Hauser zauważa swoistość nierównorzędności, która odznacza stosunek administracyjnoprawny. Każdy stosunek administracyjnoprawny powstaje wyłącznie w oparciu o normę prawa administracyjnego, którą uprzednio ustanowił prawodawca. Czasami jest tak, że norma ta wymaga skonkretyzowana poprzez wydanie aktu normatywnego podustawowego, a czasami konkretyzacja ta musi nastąpić w drodze postępowania administracyjnego. Dotyczy to zarówno uprawnień, jak i obowiązków, przy czym należy zastrzec, że nie zawsze

[5] Zob. I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym…*, s. 119.
[6] C. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Część I. Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1924, s. 88, podobnie Z. Ziembiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 313, J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 86.
[7] J. Filipek, *Stosunek…*, s. 86.
[8] Nie jest to reguła. Należy zwrócić uwagę na to, że stosunek procesowy może zostać nawiązany niezależnie od stosunku materialnego - np. postępowanie niejurysdykcyjne polegające na wydaniu zaświadczenia, rozpoznania skargi, czy też wniosku w trybie działu VIII k.p.a. Należy jednak mieć na względzie, że pochodność każdego innego niż materialny stosunku prawnego stanowi znaczną większość przypadków.
[9] Zob. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku…*, s. 62.
[10] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 48.

muszą brać udział inne strony stosunku administracyjnoprawnego niż podmiot administracji publicznej[11].

Organ administracji publicznej ma obowiązek czuwać nad tym, aby z wystąpieniem pewnego stanu faktycznego, z którym wiąże się pewien obowiązek podmiotu administrowanego, dochodziło do wszczęcia postępowania administracyjnego. Mając na względzie zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a.) podmiot administracji publicznej nie ma możliwości zaniechania nałożenia tego obowiązku (np. w formie rozporządzenia, aktu prawa miejscowego albo decyzji administracyjnej). Nieco inaczej jest w przypadku uprawnień konkretyzujących się w toku postępowania administracyjnego, bowiem w tej sytuacji wymagana jest aktywność podmiotu administrowanego. Przyznanie prawa wymaga inicjatywy strony postępowania, jednakże jego istnienie musi wynikać z normy prawa administracyjnego. Dalej wymaga podkreślenia, że obowiązek uczestniczenia w tym stosunku oznacza konieczność poddania się przez podmiot administrowany działaniom podmiotu administrującego, ale także konieczności działania podmiotu administrującego według żądania skierowanego do niego przez podmiot administrowany. To właśnie w tym upatruje się zasadniczą różnicę pomiędzy prawem administracyjnym a prawem cywilnym, o której wspomniano na początku rozdziału I, a więc w różnicy w pozycji, jaką zajmują względem siebie uczestnicy stosunku prawnego. W prawie cywilnym strony stosunku są sobie równe, a w prawie administracyjnym zachodzi nierówność stron[12]. Mimo tejże nierówności, każda ze stron może żądać określonego przepisem prawa zachowania się. Norma prawa administracyjnego wyznacza sztywne ramy w zakresie nawiązania stosunku administracyjnoprawnego. To z kolei przesądza, zdaniem J. Filipka, o braku swobody wpływania na jego kształt przez podmioty uczestniczące w tej relacji prawnej[13]. Skoro stosunek administracyjnoprawny ma urzeczywistnić dyspozycję normy prawa administracyjnego, jego kształt nie pozostawia uczestnikom żadnej swobody w przeciwieństwie do stosunku cywilnoprawnego.

Wyartykułowana nierównorzędność uczestników stosunku administracyjnoprawnego podkreśla uprawnienia władcze, które jednak nie mają charakteru absolutnego. Z jednej strony działanie podmiotu administrującego jest podyktowane przysługującą jemu kompetencją do autorytatywnego nałożenia obowiązku czy też przyznania uprawnienia. Wspomniane władztwo jest przyznane

[11] R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 201.
[12] Zob. rozdział I, podrozdział 1.1., punkt 1.1.1., s. 47.
[13] J. Filipek, *Stosunek…*, s. 94.

w kształcie, jaki wynika z woli prawodawcy. Przykładowo, organ administracji publicznej może zatwierdzić projekt budowlany i udzielić pozwolenia na budowę w zakresie przebudowy obiektu „A", ale nie może jednocześnie nakazać przebudowy obiektu „B" z uwagi na subiektywnie pojmowany przez niego ład przestrzenny, o ile strona nie wnioskowała o przebudowę również tego obiektu, a jego stan techniczny nie stanowi zagrożenia katastrofą budowlaną. Z drugiej strony podmiot administrowany nabywa określone uprawnienie w wyniku sformułowanego żądania, czy też obowiązek tylko w takim zakresie, w jakim stanowi o tym norma prawna[14]. W wyniku zastosowania normy prawa administracyjnego nie może dojść do nabycia, czy też utraty praw lub obowiązków, które nie są jej przedmiotem. Poza tym, podmiot administrowany może w zakresie, w jakim określa to prawo, kwestionować nałożone na niego prawa lub obowiązki.

Dodatkowo sztywność ram stosunku administracyjnoprawnego sprawia, że nawiązuje się on pomiędzy konkretnym podmiotem administrującym a konkretnym podmiotem administrowanym. Oznacza to, że publicznoprawne prawa i obowiązki, co do zasady, nie podlegają przeniesieniu[15]. Zasadny jest zatem wniosek, że żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może powierzyć swoich praw i obowiązków do wykonania innym podmiotom, które znajdują się poza relacją nawiązaną zgodnie z treścią normy prawnej[16].

Przedstawione powyżej ogólne założenia dotyczące stosunku administracyjnoprawnego muszą doczekać się szczegółowej analizy jego poszczególnych elementów. W następnych podrozdziałach zostanie przedstawione zagadnienie zdolności administracyjnoprawnej uczestników stosunku administracyjnoprawnego, ich zdolności do dokonywania czynności na gruncie prawa administracyjnego, przedmiot oraz treść stosunku administracyjnoprawnego. Dodatkowo zostaną scharakteryzowane poszczególne rodzaje omawianych stosunków. Zamysł przedstawienia ww. zagadnień w tym rozdziale ma na celu umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie postawione we wstępie do niniejszej pracy - jak część ogólna prawa administracyjnego odnosi się do stosunków łączących

[14] J. Filipek, *Stosunek…*, s. 98.
[15] J. Filipek, *Stosunek…*, s. 95.
[16] Warto zwrócić uwagę na brzmienie art. 39 ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1. Powołany przepis wskazuje sposobność na przekazanie upoważnienia do wydawania decyzji innemu podmiotowi. Należy jednak zauważyć, że jest to kwestia uznaniowa, a po drugie ta możliwość jest ustanowiona z woli prawodawcy. Prawo do przekazania tej kompetencji również posiada swoje sztywne ramy, gdyż podmiot uzyskującą niniejszą kompetencję nie może jej delegować dalej. Wielokrotnie spotyka się np. powierzanie funkcji zarządcy drogi z wójta, burmistrza (prezydenta miasta) na odrębną, samorządową jednostkę organizacyjną.

podmioty administrujące i administrowane? Bez wątpienia stosunki administracyjnoprawne stanowią jedno z kluczowych zagadnień części ogólnej prawa administracyjnego, bowiem to w ramach tych stosunków materializują się prawa i obowiązki publicznoprawne.

6.2. Podmioty stosunku administracyjnoprawnego

6.2.1. Podmiot administracji publicznej

Tak jak wspomniano w poprzednim podrozdziale, obligatoryjnym uczestnikiem stosunku administracyjnoprawnego jest podmiot administracji publicznej. Bez jego udziału w ogóle nie można mówić o stosunku administracyjnoprawnym.

Zagadnienie podmiotu administracji publicznej ściśle wiąże się z podmiotowością administracyjnoprawną, która stanowi podstawę do uznania tego podmiotu za pełnoprawnego uczestnika stosunku administracyjnoprawnego. Dla porządku dalszych rozważań, ta podmiotowość administracyjnoprawna będzie określana mianem „zdolności administracyjnoprawnej". Jednakże zanim ta zdolność podmiotu administracji publicznej zostanie wyjaśniona warto zastanowić się, czy podmioty administracji publicznej stanowią byty prawne odrębne od państwa. To pytanie jest szczególnie aktualne wobec wielości podmiotów administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że państwo jako twór społeczno-polityczny może być uznany za prawidłowo funkcjonujący, jeżeli zapewnia (przynajmniej najbardziej podstawowe) potrzeby społeczeństwa. Wszystkie zadania, jakie wiążą się z tym obowiązkiem spoczywają na państwie. Dla skuteczności realizacji tych zadań państwo, a właściwie prawodawca, powołuje podmioty, które je reprezentują. Mogłoby się więc wydawać, że odpowiedź na postawione wyżej pytanie jest zatem negatywna. R. Michalska-Badziak uważa, że podmioty administracji publicznej są podmiotami odrębnymi od państwa. Zdaniem powołanej autorki, która na potrzeby swoich rozważań posługuje się terminem „aparat administracyjny", administrację publiczną wykonują podmioty administracji publicznej, które dzielą się na podmioty publiczne oraz podmioty niepubliczne. Wśród tych pierwszych wyróżnia się organy administracji publicznej, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne[17]. Podmioty niepubliczne z kolei wykonują zadania z zakresu administracji publicznej na podstawie umów czy też porozumień w związku z delegowaniem zadań poza strukturę

[17] R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące* [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 266.

administracji[18]. Należy zgodzić się z R. Michalską-Badziak, że aparat administracyjny nigdy nie jest stały. Następuje ciągła ewolucja, która wynika z upolitycznienia administracji publicznej, ale także, a może przede wszystkim, z systematycznego rozwoju szerokiego spektrum zadań publicznych[19].

Prawodawca ustanawia aparat administracyjny, aby rzeczywiście wykonywał zadania państwa. Dla skuteczności działań podmiotów administracji publicznej przyznaje im konkretne zadania, prawa oraz obowiązki, nie przenosząc jednak na nie całokształtu odpowiedzialności za działalność państwa. Prawodawca wyznacza więc jasno określony przedmiot działalności takiego podmiotu, który stanowi o jego istocie. Sam podmiot administracji publicznej nie wykracza poza tak ukształtowaną działalność. To oznacza, że państwo obejmuje swoją działalnością działalność podmiotów administracji publicznej, jednakże ta relacja nie jest symetryczna. Ten wniosek zdaje się potwierdzać A. Okolski: „Państwo nie istnieje dla tego tylko, aby istniało, ale ażeby urzeczywistniało swoje zadania, swój cel. Dla urzeczywistnienia tego zadania, dla osiągnięcia tego celu wykonywa rozmaite czynności, działa, administruje, zarządza. Do wykonywania znów każdej czynności potrzebuje mieć właściwe organa […] Organem, który państwo tworzy do urzeczywistnienia pewnego zadania i któremu powierza wskutek tego pewne prawa, jest urząd w obszernym tego słowa znaczeniu, czyli jak się pospolicie wyrażają władza administracyjna. […] państwo różnorodne funkcje pierwotne powierzone jednemu tylko organowi, w następstwie powierza kilku lub kilkunastu organom. Tak powstają pojedyncze organa, władze administracyjne […] Pod tym względem można powiedzieć w ogóle, iż na każdy organ administracyjny można się zapatrywać z dwojakiego stanowiska, raz jak na władzę oddzielnie istniejącą, drugi raz jako na część większej całości, całego organizmu władz administracyjnych”[20]. A. Okolski podkreślił bardzo istotną kwestię. Stwierdził bowiem, że powoływanie kolejnych organów do realizacji różnorodnych zadań publicznych przyczynia się do rozproszenia podmiotów działających w imieniu państwa oraz ich zadań czy kompetencji. Współcześnie można by określić ten stan mianem dekoncentracji. Prawodawca postanowił jednak przypisać niektórym podmiotom administracji publicznej osobną podmiotowość prawną, aby podmioty ponosiły odpowiedzialność za realzację ich własnych zadań. Z tego względu, powołanie choćby samorządu terytorialnego podkreśla konieczność przyznania odrębnej podmiotowości

[18] Między innymi z tego względu po 1989 r. odeszło się od terminu „administracja państwowa” na rzecz terminu „administracja publiczna”. Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.1., s. 216.
[19] T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji…*, s. 267.
[20] A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim. Cz. I - Organizacja władz administracyjnych*, Warszawa 1880, s. 54-55.

prawnej aparatu administracyjnego od państwa jako całości nie tylko przez wzgląd na odrębność suwerena.

Skoro uznano w poprzednim akapicie, że podmioty administracji publicznej stanowią odrębny byt względem państwa, należy zastanowić się nad zagadnieniem „zdolności prawnej" tych podmiotów. Warto w tym miejscu ponownie przywołać przepisy art. 7 oraz art. 15 Konstytucji RP. Powołane zasady, a więc zasada praworządności i zasada decentralizacji, wskazują na działalność podmiotów administracji publicznej na podstawie i w graniach wyznaczanych przez prawo. Rozproszenie tychże podmiotów pozwala na przybliżenie ich do adresatów podejmowanej przez nich działalności. Oczywiście nie zawsze tak jest, ponieważ przyjęcie zasady decentralizacji nie oznacza, że odstąpiono od zasady centralizacji, która wymaga, aby niektóre spośród zadań publicznych były wykonywane przez organy administracji centralnej. Inaczej jest bowiem w systemie scentralizowanym, kiedy podmioty centralne wykonują zdecydowaną większość zadań publicznych, tak jak to miało miejsce w czasach demokracji ludowej w Polsce, bez większego udziału podmiotów administracji terenowej. Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa prowadzi do wniosku, że podmioty administracji publicznej są powoływane jedynie na podstawie przepisów rangi ustawowej. W przypadku podmiotów spoza struktury administracji publicznej, uzyskanie statusu podmiotu administracji publicznej następuje na podstawie porozumień czy też innych form cywilnoprawnych dopuszczonych prawem.

Mając na uwadze powyższe, że administracja publiczna pochodzi od państwa, a prawodawca jest związany treścią art. 7 Konstytucji RP, podmiot administracji publicznej powstaje, gdy norma prawna tak stanowi, szerzej - gdy akt normatywny tak stanowi. Prawodawca nie musi tworzyć podmiotu administracji publicznej poprzez użycie słów „tworzy się". Wystarczy, że prawodawca w tekście prawnym traktuje o jakimś podmiocie, któremu przypisuje określone obowiązki, uprawnienia i kompetencje[21]. Tym samym, skoro przypisuje się danemu podmiotowi określone zadania, oczywistym jest, że do ich wykonania podmiot ten musi zostać powołany, musi istnieć. To z kolei prowadzi do wniosku, że podmiot ten powstaje, jest likwidowany, a jego kształt i działalność jest zmieniana tylko w drodze aktu prawodawstwa. Tym samym prawodawca nadaje podmiotom administracji publicznej zdolność prawną (właściwie administracyjnoprawną),

[21] Zob. np. art. 1-3 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 428, art. 1 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z późn. zm., art. 1 ustawy z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 416.

bowiem z momentem ich utworzenia prawodawca tworzy byt prawny. Zdolność ta, na gruncie prawa administracyjnego, stanowi odpowiednik cywilistycznej konstrukcji zdolności prawnej.

Warto zastanowić się nad zdolnością podmiotów administracji publicznej do bycia podmiotem praw i obowiązków. Wymaga to szczególnej refleksji, gdy ta zdolność będzie rozważana w kontekście relacji z podmiotami prawa na gruncie prawa administracyjnego, a także na gruncie prawa cywilnego. Niewątpliwie w obu tych obszarach działa podmiot administracji publicznej.

Zdolność administracyjnoprawna podmiotu administracji publicznej szczególnie zasługuje na pogłębioną refleksję, gdy zestawi się to zagadnienie ze zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych, które są pojęciami właściwymi dla prawa cywilnego. Przypominając pokrótce, zdolność prawna to zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków, którą posiada każdy człowiek od urodzenia aż do śmierci. W stosunku do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, zdolność przysługuje od momentu powstania, ewentualnie wpisania do właściwego rejestru, aż do momentu kresu swojego istnienia. Zdolność do czynności prawnych to z kolei zdolność do skutecznego dokonywania czynności, które wywołują skutek prawny. Jej posiadanie jest uzależnione od kryterium wiekowego[22]. Rzeczone kryterium dotyczy wyłącznie osób fizycznych. Powstaje pytanie: czy konstrukcję zdolności prawnej można przenieść bez konsekwencji na grunt prawa administracyjnego w stosunku do podmiotu administracji publicznej? Już w tym momencie należy udzielić negatywnej odpowiedzi, jednakże uzasadnienie wymaga pogłębionych rozważań.

Podejmując się analizy zdolności administracyjnoprawnej podmiotu administracji publicznej, warto ją rozpocząć od zestawienia tego podmiotu z podmiotami prawa, które w świetle prawa cywilnego występują w obrocie prawnym. Czy zatem podmiot administracji publicznej jest osobą prawną, osobą fizyczną, czy też może jednostką organizacyjną, która nie posiada osobowości prawnej, ale której ustawa przyznaje taką zdolność? Wskazane podmioty prawa cywilnego, funkcjonując w obrocie prawnym, mogą korzystać z całokształtu praw i obowiązków, jakie im przysługują na podstawie rozmaitych tytułów prawnych. A. Zieliński podkreślał, że tego samego wniosku nie można sformułować wobec podmiotów administracji publicznej. Wykonywanie zadań (szerzej funkcji państwa) uniemożliwia przyznanie administracji publicznej takiej osobowości, o jakiej mowa

[22] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2017, s. 143.

w Kodeksie cywilnym[23]. Sztywność ram stosunku administracyjnoprawnego wskazuje zatem, że podmiot administracji publicznej nie może działać dowolnie, korzystając ze wszelkich atrybutów, jakie przyznaje mu prawo. Ograniczony treścią normy prawnej, podmiot administracji publicznej działa wyłącznie według tejże normy. Również przepisy prawa ustrojowego jasno wskazują zakres działalności podmiotów administracji publicznej. Zdaniem M. Stahl, zdolność administracyjnoprawna jest nie tyle nadawana podmiotom administracji publicznej, lecz jest przez prawo uznawana[24]. Ten pogląd budzi pewne wątpliwości, ponieważ to prawodawca tworząc podmioty administracji publicznej czyni je podmiotami prawa. Aby być podmiotem prawa należy cechować się zdolnością prawną. A. Zieliński wyjaśnił tę wątpliwość w inny sposób. Mianowicie podkreślił, że podmioty administracji publicznej w wykonywaniu swoich zadań nie posiadają autonomii woli tak jak podmioty prawa cywilnego i nie korzystają ze wszystkich posiadanych zasobów. Działalność podmiotów administracji publicznej i środki, jakimi dysponują, ograniczają się wyłącznie do tego, co wynika z normy prawnej stanowiącej podstawę tego działania[25]. To z kolei przesądza o niemożności przypisania podmiotom administracji publicznej zdolności prawnej w takim kształcie, jak zostało to uregulowane w przepisach prawa cywilnego. Podmioty administracji publicznej nie posiadają, tak jak podmioty prawa cywilnego, ogółu praw i obowiązków, które mogą nabywać według własnego uznania i korzystać z nich w każdym stosunku prawnym, jaki nawiążą. Dodatkowo, zdaniem J. Filipka, każda działalność podmiotu administracji publicznej jest kontrolowana przez zwierzchnika, co również wpływa na ostateczny kształt działalności tego podmiotu[26]. Dlatego właśnie należy odróżnić zdolność prawną, która przysługuje podmiotom prawa cywilnego od „zdolności prawnej" podmiotów administracji publicznej. Z tego względu przyjęto, że odpowiednikiem zdolności prawnej na

[23] A. Zieliński, *Podmiotowość prawna* [w:] S. Pikulski, B. Brzeziński, M. Goettel i in. (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 425.

[24] M. Stahl, *Podmiotowość administracyjnoprawna (publicznoprawna) i osobowość publicznoprawna podmiotów administrujących* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 53, J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 184 i 187. J. Filipek zdaje się postępować niekonsekwentnie w zakresie terminologii. Traktuje bowiem o podmiotowości prawnej, jednakże odnosi się ona do „zdolności prawnej" podmiotu administracji publicznej.

[25] A. Zieliński, *Podmiotowość prawna*…, s. 423, zob. także M. Pazdan, *Podmioty stosunków cywilnoprawnych - zagadnienia ogólne* [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Cywilnego. Tom 1. Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2007, s. 914.

[26] W ramach jednostki samorządu terytorialnego jest suweren, w administracji rządowej jest to organ zwierzchni etc. - J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym*…, s. 185.

gruncie prawa administracyjnego, w odniesieniu do podmiotu administracji publicznej, będzie zdolność administracyjnoprawna.

Wobec ustaleń poczynionych w poprzednim akapicie, a także pamiętając o rozważaniach, kiedy zestawiano zdolność podmiotów administracji publicznej związaną z wykonywaniem zadań publicznych oraz zdolność do nawiązywania relacji z podmiotami spoza administracji na gruncie prawa cywilnego, należy zwrócić uwagę na dwoistość podmiotowości prawnej podmiotów administracji publicznej. Z jednej strony, dzięki zdolności administracyjnoprawnej podmiot administracji publicznej wykonuje funkcje władcze, co jest jego podstawowym zadaniem. Z drugiej strony podmiot ten, pod pewnymi warunkami, występuje w stosunkach prawnych z podmiotami prawa cywilnego, w których z uwagi na te stosunki może uzyskać prawa lub obowiązki cywilnoprawne[27]. Podmiot administracji publicznej korzysta więc z tejże dwoistości, aby skutecznie występować w obrocie prawnym.

Konstatacja, iż podmiot administracji publicznej jest osobą fizyczną, powinna wywoływać daleko idący sprzeciw. Nie należy bowiem utożsamiać podmiotu administracji publicznej z osobą fizyczną, która sprawuje funkcję tego podmiotu. Nie jest to przecież istotne. Można pójść o krok dalej i postawić tezę, że brak piastuna określonego podmiotu administracji publicznej nie oznacza, iż tego podmiotu nie ma. Dla skuteczności działania prawa prawodawca stosuje zabieg, zgodnie z którym po wygaśnięciu mandatu określonej osoby sprawującej urząd, zezwala się na dalsze wykonywanie przez nią obowiązków do czasu powołania następcy[28].

Zestawiając podmiot administracji publicznej z osobą prawną prawa cywilnego również nie można znaleźć części wspólnej, która pozwalałaby na przyznanie podmiotowi administracji publicznej zdolności przyznanej osobom prawnym. Przyjmuje się bowiem, że osoba prawna jest zbiorem organizacyjnie powiązanych ze sobą osób (fizycznych lub prawnych [np. spółka kapitałowa prawa handlowego, stowarzyszenie, fundacja]), którym przyświeca określony przez te osoby cel[29]. Podmiot administracji publicznej ma zawsze jasno określony cel. Ten cel nie pochodzi od podmiotu (ani, osób, które go tworzą) lecz od prawodawcy. Podmiot administracji publicznej nie może zatem przyjmować dowolnego celu, gdyż jest związany zasadą praworządności. Ten sam wniosek odnosi się do jednostki

[27] A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominum)*, „Studia Prawnicze" 2002, nr 3, s. 33.

[28] Zob. np. art. 28f ust. 1 i 2 u.s.g., art. 162 ust. 3 Konstytucji RP.

[29] T. Pietrzykowski, *Podmiotowość prawna - ujęcie teoretyczne* [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawicy, mówiąc o podmiotowości?*, Katowice 2015, s. 19.

organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Jednostka ta również może samodzielnie przyjąć cel, do którego dąży np. spółka osobowa prawa handlowego.

Brak możliwości „przeniesienia" zdolności prawnej, o której mowa w Kodeksie cywilnym, na podmiot administracji publicznej nie oznacza, że te podmioty nie funkcjonują w obrocie cywilnoprawnym. Administracja publiczna ponosi odpowiedzialność za swoją działalność również na gruncie prawa cywilnego. Wskazuje na to choćby regulacja art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a., gdzie dopuszcza się możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody, jaką podniosła strona skarżąca w związku z działalnością organu. W myśl § 4 powołanego przepisu, dochodzenie odszkodowania następuje w trybie uregulowanym w Kodeksie cywilnym. Z kolei w § 5 mowa jest o powództwie do sądu powszechnego. Również przepisy art. 417 i następne k.c. wskazują na odpowiedzialność odszkodowawczą organów władzy publicznej związaną z ich działalnością tudzież zaniechaniem. Ponadto podmioty administracji publicznej mają możliwość zawierania umów, kiedy przepis prawa tak stanowi, o czym będzie jeszcze mowa. Rozważania przedstawione w niniejszym akapicie oraz w poprzednim pozwalają na sformułowanie następującego wniosku: podmiot administracji publicznej co do zasady nie korzysta ze zdolności prawnej regulowanej prawem cywilnym w takim samym zakresie, jak osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki orgnaizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Podmioty administracji publicznej mają zdolność administracyjnoprawną, która wyznacza ich możliwość do bycia podmiotem praw i obowiązków, jednakże wyłącznie tych, które prawodawca im przyzna. To z kolei będzie miało dalsze konsekwencje już na etapie zawiązywania stosunku administracyjnoprawnego.

Prawo administracyjne nie może pozostawać zamknięte na oddziaływanie prawa cywilnego. Z tego względu, w zakresie w jakim podmiot administracji publicznej wchodzi w interakcję z podmiotem prawa cywilnego, powinien korzystać z atrybutów charakteryzujących „cywilistyczną" zdolność prawną[30]. Taki wniosek został postawiony przez E. Skorczyńską, z którą należy się zgodzić[31].

---

[30] J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 2, s. 206.

[31] E. Skorczyńska, *Pogranicze administracyjno-cywilne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019, s. 221, za F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" Prawo X, Warszawa- Wrocław 1962, nr 202 s. 61, J. Langrod, *Instytucje…*, s. 58, J. Litwin, *Projekt kodeksu cywilnego a prawo administracyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1955, nr 1, s. 1, a także J. Litwin, *Kodeks cywilny a prawo administracyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1964, nr 10, J. Litwin, *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1965, nr 4, T. Hilarowicz, *Kwestja stosowania zasad prawa cywilnego jako ogólnych zasad prawnych w drodze analogii w prawie administracyjnem (z uwzględnieniem judykatury Najwyższego Trybunału Administracyjnego)* [w:] J. Kopczyński (red.) *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu*, Warszawa 1929, s. 71.

Ustaliwszy znaczenie zdolności administracyjnoprawnej podmiotu administracji publicznej należy przejść do zagadnienia kompetencji, w oparciu o którą podmiot administracji publicznej może uczestniczyć w konkretnym stosunku administracyjnoprawnym. Zdaniem J. Filipka, na gruncie prawa administracyjnego podmiot administracji publicznej nie może domniemywać posiadania ogółu praw i obowiązków. Podmiot ten posiada prawem przyznane uprawnienia i obowiązki, a także kompetencje[32]. Podobnie uważa A. Matan, który stoi na stanowisku, że to w oparciu o kompetencję podmiot administracji publicznej „wstępuje" do konkretnego stosunku[33]. Sprawowanie władztwa przyznanego przez prawodawcę nadaje podmiotowość administracyjnoprawną z uwagi na konsekwencje, jakie z tego wynikają, tj. podmiot administracji publicznej ponosi odpowiedzialność za wykonywanie powierzonych mu zadań[34]. Do takich samych wniosków doszedł J. Filipek[35]. „Podmiotowość administracyjnoprawną posiada każdy podmiot, któremu normy prawa administracyjnego wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa. (…) Osobowość prawna zakłada bowiem, że dany podmiot może posiadać prawa i obowiązki w ogóle, a nie jedynie szczegółowo określone"[36]. Jednakże to istnienie jasno sformułowanej kompetencji będzie dawało podstawę do tego, aby zawiązać stosunek administracyjnoprawny.

Powyżej wskazano[37], że zdolność prawna (w ujęciu cywilistycznym) podmiotu administracji publicznej jest uznawana tylko na potrzeby stosunków cywilnoprawnych. W pozostałym, dominującym zakresie, podmiot administracji publicznej odznacza się zdolnością administracynoprawną. Prawo do udziału w konkretnym stosunku administracyjnoprawnym powstaje w oparciu o kompetencję, a więc kiedy norma prawa administracyjnego tak stanowi. Przykładem praktycznym, dotyczącym korzystania z dwoistości zdolności prawnej podmiotu administracji publicznej, może być omówienie pozycji prawnej Agencji Mienia Wojskowego. K. Kowalczyk podnosi, że Agencja Mienia Wojskowego posiada

[32] J. Filipek, *O podmiotowości…*, s. 212, M. Stahl, *Podmiotowość administracyjnoprawna (publicznoprawna) i osobowość publicznoprawna podmiotów administrujących…*, s. 51.
[33] A. Matan, *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)* [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości?*, Katowice 2015, s. 334, podobnie J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 250.
[34] J. Jagoda, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego* [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości?*, Katowice 2015, s. 346.
[35] J. Filipek, *O podmiotowości…*, s. 207.
[36] J. Jagoda, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego…*, s. 351, por. także M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym* [w:] I. SkrzydłoNiżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 231.
[37] Zob. rozdział VI, podrozdział 6.2., punkt 6.2.1., s. 348.

zdolność administracyjnoprawną, jednakże tę zdolność wzmacniają znamiona cywilistycznej zdolności prawnej. Agencji tej przyznaje się ustawowo osobowość prawną do zawierania umów celem wykonywania określonych prawem zadań[38]. Jednocześnie jej Dyrektor posiada także kompetencję do wydawania decyzji administracyjnych[39]. Tym samym można stwierdzić, że obok osobowości prawnej na gruncie prawa cywilnego, Agencja Mienia Wojskowego posiada także zdolność administracyjnoprawną oraz kompetencję do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych rekonstruowanych na podstawie przepisów administracyjnego prawa materialnego, w oparciu o które wydaje decyzje administracyjne.

Podobny punkt widzenia przyjmuje J. Jagoda w rozważaniach nad zdolnością administracyjnoprawną jednostek samorządu terytorialnego. Powołana autorka zastanawia się, czy zagwarantowana w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP osobowość prawna gminy ma odniesienie na gruncie prawa administracyjnego. W tym zakresie J. Jagoda uznaje, że ta osobowość jest jej przyznana na potrzeby realizacji zadań publicznych wymagających interakcji z podmiotami cywilnoprawnymi. „Redakcja tego przepisu [art. 165 ust. 1 Konstytucji RP - przyp. M.M.] może sugerować, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczona do wymiaru cywilistycznego, gdy tymczasem istotą samorządu terytorialnego jest wykonywanie administracji (władczej oraz pozawładczej) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (por. art. 16 ust. 2 Konstytucji). Prawo i obowiązek wykonywania w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wyczerpują w zasadzie przesłanki wynikające z teoretycznej definicji podmiotowości publicznoprawnej, dlatego zdaniem niektórych autorów art. 16 ust. 2 Konstytucji nadaje wprost jednostkom samorządu terytorialnego status publicznoprawny. Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził do Konstytucji pojęcia podmiotowości (czy osobowości) publicznoprawnej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, co zdaniem zwolenników tej koncepcji przyczyniłoby się do podkreślenia jego odrębności od administracji rządowej”[40]. Zdaniem B. Dolnickiego, zarówno w literaturze, jak i w prawodawstwie samorządowym, powszechnie uznaje się, że

[38] Zob. np. art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 817.

[39] K. Kowalczyk, *Hybrydowy (administracyjno-cywilny) charakter podmiotów administracji publicznej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 278-281.

[40] J. Jagoda, *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*…, s. 349, por. za W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 17, W. Miemiec, M. Miemiec, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 1997, Prawo XXXVIII, s. 168.

osobowość prawna z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ma swoje znaczenie publiczne (administracyjnoprawne) i prywatne (cywilnoprawne). W zakresie, w jakim gmina wchodzi w relacje z podmiotami prawa cywilnego, posiada osobowość prawną, natomiast osobowość (właściwiej zdolność) publicznoprawna daje gminie możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa[41]. Zasadne jest także dodanie do tego poglądu, że kompetencja pozwala na podejmowanie działań radzie gminy, a także wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), za pośrednictwem których oddziałuje na podmioty administrowane. T. Bigo i M. Grążawski wyrażają podobny pogląd na temat zdolności administracyjnoprawnej. Powołani autorzy uważają jednak, że zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków jest jedna na gruncie całego systemu prawnego, ale zdolność ta kształtuje się inaczej w sferze prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego[42].

Omawiając zdolność administracyjnoprawną, nie można nie wspomnieć o zdolności do dokonania czynności w sferze prawa administracyjnego. Tak jak wskazano powyżej, podmiot administracji publicznej jest tworzony na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Przypisane im zadania, prawa i obowiązki są wykonywane zgodnie z przepisami, które stanowi prawodawca. Powierzenie podmiotom administracji publicznej obowiązku wykonywania określonych zadań wymaga, aby podmioty te miały zdolność do podejmowania czynności zmierzających do urzeczywistnienia tychże zadań. Oznacza to, że od momentu ustanowienia takiego podmiotu, wykonywanie zadań ma następować w sposób nieprzerwany do momentu, w którym przepis prawa wyznaczający podstawę działania nie ulegnie zmianie. Należy więc stwierdzić, że zdolność do dokonywania czynności na gruncie prawa administracyjnego jest ściśle skorelowana ze zdolnością administracyjnoprawną. W tym miejscu ponownie uwidacznia się zasada praworządności, tj. działanie na podstawie i w granicach prawa. Podmiot administracji publicznej będzie podejmować działania, a więc będzie korzystać ze zdolności do dokonywania czynności na gruncie prawa administracyjnego, jeżeli kompetencja będzie jemu na to zezwalać. Należy tylko dodać, że podstawą działania jest przede wszystkim prawo materialne. Jednakże w sprawach np. wewnętrznej organizacji, przepisy prawa ustrojowego stanowią wystarczającą podstawę działania.

[41] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 22.
[42] M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna…*, s. 226, T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle prawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 27.

6.2.2. Podmiot administrowany

Zagadnienie zdolności administracyjnoprawnej podmiotów administrowanych nie doczekało się dostatecznej ilości publikacji, które pozwalałyby na niewątpliwe ustalenie jej istoty. Mimo tego, zasługuje ono na szczegółową analizę w związku z omawianiem podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Dodatkowa trudność pojawia się z uwagi na często występującą niekonsekwencję terminologiczną. Synonimicznie używa się takich terminów jak „zdolność administracyjnoprawna" oraz „podmiotowość prawna".

Rozważania nad zdolnością administracyjnoprawną podmiotu administrowanego warto rozpocząć od poglądu A. Matana, który uważa, że rzeczoną zdolność podmiotu administrowanego na gruncie prawa administracyjnego wyznacza zdolność prawna ze względu na antropogeniczną i naturalistyczną koncepcję prawa. Prawo jest tworzone przez człowieka, więc człowiek jest podmiotem prawa z uwagi na konstytucyjnie chronioną godność[43]. Omawiając zagadnienie zdolności administracyjnoprawnej podmiotów administrowanych należy wspomnieć o zdolności prawnej. W poprzednim punkcie tego podrozdziału przypomniano, że zdolność prawna to zdolność do bycia podmiotem ogółu praw i obowiązków. Zdolność prawna daje sposobność do objęcia ogółu praw i obowiązków tak potencjalnie jak i realnie.

Aby omówić zagadnienie zdolności administracyjnoprawnej i zdolności do dokonywania czynności na gruncie prawa administracyjnego, należy ponownie spojrzeć na zdolność prawną w skali makro. J. Filipek zajął stanowisko, że zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych powinna być analizowana nie z poziomu prawa cywilnego, ale z punktu widzenia całego systemu prawnego[44]. Ten pogląd zasługuje na aprobatę, ponieważ uwzględniając koncepcję o jedności systemu prawnego człowiek może posiadać jedną zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków. Nie może być tak, że człowiek posiada różne zdolności. Oczywistym jest, że zdolność prawną i zdolność administracyjnoprawną ujmuje się z pewnymi różnicami na poziomie ich aplikacji w materii cywilno-

[43] A. Matan, *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)*…, s. 320.
[44] J. Filipek, *Strona w postępowaniu*…, s. 44.

i administracyjnoprawnej[45], jednakże człowiek pozostaje zespolony ze swoją naturą, stąd musi posiadać jedną zdolność.

Podobnie jak w przypadku podmiotu administracji publicznej, kiedy omawiano zdolność administracyjnoprawną oraz kompetencję, tak samo należy omówić tę zdolność w kontekście podmiotu administrowanego, jednakże zamiast rozważań o kompetencji, będzie mowa o interesie prawnym. W doktrynie uważa się, że w analizie nad zagadnieniem podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, należy używać określeń takich, jak podmiotowość administracyjnoprawna oraz zdolność administracyjnoprawna. Dla przykładu, J. Niczyporuk, rozpoczynając swoje rozważania na temat podmiotowości i zdolności administracyjnoprawnej podmiotów administrowanych przyjmuje, że pierwszy termin oznacza „konstrukcję prawną odtworzoną ze znaczenia normy prawnej i dopuszczonych przez nią innych wyznaczników (oświadczeń woli, decyzji administracyjnych, norm pozaprawnych)", natomiast drugi termin - zaistnienie „minimalnych kwalifikacji, które musi posiadać podmiot realizujący odpowiednie możności"[46]. Z tego poglądu można wyciągnąć wniosek, że zdolność administracyjnoprawną posiada każdy człowiek, szerzej każdy podmiot administrowany, gdyż tak jak zdolność prawna, stanowi zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków (tutaj: administracyjnoprawnych).

W kontekście stosunku administracyjnoprawnego, którego wyznacznikiem jest konkretna norma prawa materialnego, zdolność administracyjnoprawna nie posiada tak szerokiego zakresu jak zdolność prawna na gruncie prawa cywilnego. W poprzednim punkcie tego podrozdziału[47] była mowa o tym, że sytuacja prawna uczestników stosunku administracyjnoprawnego jest zawężona do treści normy prawnej. Oznacza to, że zarówno podmiot administrujący, jak i podmiot administrowany nie mogą korzystać ze wszystkich swoich praw i obowiązków według własnej woli. „Wola jednostki nie ma tu, w zasadzie, żadnego znaczenia. Nawet jeśli w wyjątkowych przypadkach wola ta będzie odgrywała pewną

[45] Zob. E. Iserzon, *Teza 2 do art. 27* (w:) E. Iserzon, J. Starościak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 106, S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 2, s. 64, A. Wróbel, *Teza 7 do art. 30* (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 257.

[46] J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjnoprawna - delimitacja pojęć* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 179, zob. J. Frąckowiak, *Jednostka organizacyjna jako substrat osoby prawnej i ustawowej* [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 900, H. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 48.

[47] Zob. rozdział VI, podrozdział 6.2., punkt 6.2.1., s. 348.

rolę, to w bardzo ograniczonym zakresie. Nie może przesądzać o rodzaju oraz treści obowiązków, jak również o czasie ich realizacji. W niewielkim zakresie będzie miała znaczenie dla kształtowania treści uprawnień, a w istocie zazwyczaj kończy się na inicjowaniu postępowania prowadzącego do uzyskania uprawnienia, o którego treści przesądza ustawodawca lub organ. Innymi słowy, zdolność administracyjnoprawna podlega ścisłej reglamentacji (ograniczeniom)"[48]. Pogląd A. Matana jest niewątpliwie zasadny. Powołany autor uważa, że podmiot administrowany staje się uczestnikiem stosunku administracyjnoprawnego nie ze względu na swoją wolę, tylko ze względu na treść normy prawnej, która wiąże określony dla niego skutek prawny. Wola podmiotu administrowanego może tylko dotyczyć takich przypadków, jak decyzja o momencie zwrócenia się do organu administracji publicznej z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego. Obecny stan prawny w zdecydowanej większości przypadków przewiduje konieczność wystąpienia prawem określonych okoliczności, aby było możliwe uznanie generalnie oznaczonego podmiotu administrowanego za jej adresata, a na tej podstawie dochodziło do uznania tego podmiotu za stronę stosunku administracyjnoprawnego (bez znaczenia, jakiego rodzaju). Innymi słowy, korzystanie z tej zdolności (administracyjnoprawnej) jest ograniczone interesem prawnym (kiedy prawo lub obowiązek musi być skonkretyzowane w toku postępowania administracyjnego) albo prawem lub obowiązkiem, które dopuszcza określony podmiot administrowany do udziału w stosunku administracyjnoprawnym jako jego strona tylko w takim kształcie, w jakim wyznacza ją norma prawa administracyjnego. Już w tym momencie należy postawić tezę, że zdolność administracyjnoprawna podmiotu administrowanego, podobnie jak w przypadku zdolności administracyjnoprawnej podmiotu administrującego, może wiązać się z cywilistyczną zdolnością prawną. Dla pełnego zrozumienia omawianej tematyki pomocna może okazać się analiza przepisów art. 28 - 30 k.p.a., jednakże warto rozpocząć tę analizę, nie zważając na kolejność powołanych przepisów. Zgodnie z art. 29 k.p.a. stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Powołany przepis wskazuje, że stroną mogą być osoby (podmioty prawa) określone w dziale I i II tytułu I Kodeksu cywilnego, chociaż wydaje się, że nie wszystkie, ponieważ w odniesieniu do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej mowa jest tylko o samorządowych i państwowych jednostach organizacyjnych

[48] A. Matan, *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)*…, s. 324-325.

oraz organizacjach społecznych. Do tego niepełnego zakresu podmiotów prawnych przyjdzie jeszcze powrócić. Z kolei art. 30 § 1 k.p.a. stanowi, że zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Wydawać by się mogło, że przepisy prawa cywilnego rozstrzygają kwestię zdolności prawnej również na gruncie prawa administracyjnego. Nie można zgodzić się z takim wnioskiem. Pamiętając słowa A. Matana, nie można przenieść regulacji cywilnoprawnej na grunt prawa administracyjnego bez konsekwencji, choćby ze względu na treść art. 28 k.p.a. To według przepisów prawa administracyjnego wyznacza się zdolność administracyjnoprawną, tak jak stanowi o tym interes prawny z art. 28 k.p.a., a odwoływanie się do przepisu art. 30 § 1 k.p.a. - „o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej" - świadczy o służebnym charakterze tej regulacji względem interesu prawnego. Innymi słowy, zdolność administracyjnoprawna podmiotu administrowanego jest wyznaczana przez prawo lub obowiązek (administracyjnoprawny), a jeżeli przepis prawa administracyjnego nie reguluje tej materii, należy odnieść się do materii cywilnoprawnej[49]. Przepis art. 28 k.p.a. był już powoływany w rozdziale IV, ale warto przypomnieć jedynie to, że interes prawny lub obowiązek nałożony na osobę stanowi wyznacznik przyznania jej przymiotu strony postępowania, a więc strony stosunku administracyjnoprawnego (w tym przypadku procesowego). Przepis ten jest wyrazem wspomnianej przez A. Matana „reglamentacji" zdolności administracyjnoprawnej. Brak interesu prawnego lub podstawy do ochrony przed nakładanym obowiązkiem oznacza, że osoba ta nie posiada przymiotu strony postępowania, a więc nie może stać się stroną stosunku, w którym podmiot administracji publicznej będzie decydować o treści uprawnienia czy też obowiązku. Podobne stanowisko wyraża się w orzecznictwie. „Podmiot, który nie może stać się stroną postępowania administracyjnego, nie posiada zdolności administracyjnoprawnej, tj. zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków, o których rozstrzyga się przez wydanie decyzji administracyjnej, nie może skutecznie wnieść odwołania w postępowaniu administracyjnym. Wykazany brak prawnej możliwości zaskarżenia decyzji w toku instancji z przyczyn podmiotowych skutkuje stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania na zasadzie art. 134 k.p.a."[50]. Z kolei w innym orzeczeniu wskazano bezpośrednio, że przymiot strony postępowania, oparty o normę prawa materialnego, wyznacza

[49] A. Matan, *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)*…, s. 329.
[50] Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.01.2013 r., III SA/Wr 451/12, CBOSA.

zdolność administracyjnoprawną[51]. „Tak więc stroną może być osoba fizyczna i osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy prawa administracyjnego przypisują takiej jednostce organizacyjnej pewne prawa i obowiązki lub postrzegają fakt wyodrębnienia jej interesów"[52]. Zaznaczając ponownie, zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych są rekonstruowane na podstawie przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Przepis art. 28 k.p.a. oraz szereg innych przepisów[53] stanowi o prawnej możliwości przyznania danemu podmiotowi przymiotu strony postępowania.

Analiza powołanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego może mieć zastosowanie również do całego prawa administracyjnego, nie tylko prawa procesowego. Są bowiem takie prawa, czy obowiązki, których konkretyzacja nie wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego[54]. Tak czy inaczej, norma prawa administracyjnego wyznacza również w takich sytuacjach zdolność administracyjnoprawną podmiotu administrowanego.

Powyższe refleksje prowadzą do następującego wniosku: zdolność administracyjnoprawna stanowi zdolność prawną, tyle że poddaną reżimowi prawa administracyjnego, gdyż wynika z ogólnego kierunku prawodawstwa w zakresie uznawania, co do zasady[55] podmiotów prawa za adresatów konkretnych norm prawnych. Jej granice są wyznaczone normą prawa administracyjnego, jednakże w zakresie, w jakim prawa podmiotu administrowanego doznają, czy mają doznać ograniczenia, zdolność administracyjnoprawna korzysta ze wszystkich właściwości wynikających z cywilistycznej zdolności prawnej. „O istnieniu zdolności prawnej rozstrzygają zatem przepisy prawa materialnego. Tym samym ustawodawca zrezygnował z jednolitej konstrukcji zdolności prawnej na rzecz podmiotowości określanej *de casu ad casum*. Tak więc stroną może być osoba fizyczna i osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy prawa administracyjnego

[51] Wyrok WSA w Lublinie z 29.01.2021 r., I SA/Lu 489/20, wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2020 r., I SA/Wa 2505/19, wyrok NSA z 28.03.2019 r., II GSK 10/19, CBOSA.
[52] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
[53] Zob. np. art. 28 ust. 2 p.b.
[54] Wyrok NSA z 8.10.2020 r., II OSK 592/20, CBOSA - „O »interesie prawnym« w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. można mówić tylko wówczas, gdy ma on oparcie w przepisach prawa. Najczęściej wynika on z przepisów prawa materialnego, czasami procesowego czy przepisów ustrojowych".
[55] Normy prawne częstokroć są także kierowane do podmiotów administracji publicznej, o których była już mowa w punkcie 6.2.1.

przypisują takiej jednostce organizacyjnej pewne prawa i obowiązki lub postrzegają fakt wyodrębnienia jej interesów”[56].

Tylko na podstawie zdolności administracyjnoprawnej, określonej przepisem prawa administracyjnego, można wywodzić skutek prawny, i tylko w takim zakresie, w jakim został on określony przez prawodawcę. Zakres tej zdolności nie zawsze pokrywa się z zakresem zdolności prawnej uregulowanej w Kodeksie cywilnym. Skoro zatem zdolność administracyjnoprawna jest wyznaczana normą prawa administracyjnego, to dopiero w momencie jej braku „uruchamia się ciąg konsekwencji” odesłania do przepisów prawa cywilnego na podstawie art. 30 § 1 k.p.a., ponieważ nie pokrywa się ze zdolnością w innych działach prawa[57]. Zdolność prawna przysługująca osobie fizycznej, ze względu na normę prawa administracyjnego, będzie w takiej sytuacji obejmować także prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym[58].

A. Matan stawia następującą tezę: „zdolność administracyjno-prawną mają podmioty wymienione w art. 29 k.p.a., posiadające zdolność prawną w płaszczyźnie prawa cywilnego albo zdolność ukształtowaną przepisami prawa administracyjnego”[59]. Podobne wnioski wynikają z poglądu J. Borkowskiego: „W każdym wobec tego przypadku przy braku przepisu szczególnego, wprost wyłączającego stosowanie prawa cywilnego, do oceny zdolności prawnej jednostki należą przepisy prawa cywilnego, wychodząc od postanowień art. 8 k.c. stosowanego - z zachowaniem zasady równości - wobec wszystkich osób fizycznych”[60]. Brak normy administracyjnoprawnej, według której przyznaje się zdolność administracyjnoprawną, będącej źródłem interesu prawnego (art. 28 k.p.a.) nie prowadzi jednocześnie do uznania, że bez tejże normy nie można występować w postępowaniu administracyjnym. Gdy działanie organu administracji publicznej miałoby zmierzać do naruszenia prawa przysługującego osobie trzeciej, wówczas ta osoba może

---

[56] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego…*, LEX/el. 2021, zob. także Z. Leoński, *Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego i jego elementy* [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 15, J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 44, S. Kalicka, *O organach i podmiotach administracji* [w:] T. Cyprian i in. (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973, s. 61, M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 81, E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8, s. 49, J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 19.

[57] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony…*, s. 48.

[58] Zob. W. Chróścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 54.

[59] A. Matan, *Zdolność administracyjnoprawna stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 335.

[60] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 210-211.

wywodzić swój interes prawny z przepisów chroniących rzeczone prawo nabyte w związku z posiadaniem zdolności prawnej.

Redakcja przepisu art. 29 k.p.a. otwiera bardzo szeroką dyskusję nad problematyką wprowadzenia do systemu prawa administracyjnego przepisów, które nie będą tylko wskazywać interes prawny do żądania przyznania uprawnienia, czy też podstawy do nałożenia obowiązku, ale przede wszystkim będą stanowić wyraz integralności prawa administracyjnego z prawem cywilnym w zakresie podmiotów prawa. Nie sposób nie zauważyć, że prawodawca w art. 29 k.p.a. nie wspomniał o wszystkich jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Uwagę zwróciła na to także M. Romańska. Skoro przepis art. 30 § 1 i 2 k.p.a. odsyła do przepisów prawa cywilnego, ale jednocześnie nie traktuje się o jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, można wyciągnąć wniosek, że takie podmioty nie mogą być stronami postępowania administracyjnego, podczas gdy szereg przepisów prawa materialnego nakłada na nie szeroką gamę praw lub obowiązków[61]. Każdy podmiot administrowany, w tym także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, powinna mieć przyznaną zdolność administracyjnoprawną, gdyż, jak twierdzi J. Pokrzywnicki, w przeciwnym wypadku, jeśli taki podmiot tej zdolności nie posiada, organ administracji publicznej winien wystąpić do sądu o wyznaczenie jej zastępcy prawnego[62].

M. Romańska nawiązuje do poglądu J. Filipka o konieczności odniesienia zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych do całego systemu prawa. Trzeba zatem, aby projekt ustawy - Prawo administracyjne ogólne - zawierał rozwiązania, które będą uniwersalne w zakresie przypisywania podmiotom administrowanym zdolności administracyjnoprawnej, respektując przy tym ogół podmiotów funkcjonujących w obrocie prawnym i działających jednocześnie w sferze administracyjnoprawnej. Wiąże się to także z koniecznością nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie poszerzenia kręgu podmiotów predystynowanych do miana strony postępowania administracyjnego. „W większości materialnoprawnych norm generalnych ustawodawca nie precyzuje bowiem, kogo pozwala uczynić adresatem konkretyzowanego na ich podstawie rozstrzygnięcia i zwykle nie identyfikuje w nich okoliczności decydujących o potencjalnej zdolności prawnej do wystąpienia w roli strony stosunku prawnego, do którego się odnoszą, a co najwyżej wskazuje przesłanki istotne dla konkretnej treści praw

[61] M. Romańska, *Zdolność administracyjnoprawna - głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 751.

[62] J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz - Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 75.

lub obowiązków, jakie w tych stosunkach prawnych mogą być przypisane podmiotowi potencjalnie zdolnemu do uczestniczenia w nich"[63].

M. Romańska zwraca uwagę na konieczność spoglądania z szerszej perspektywy na zagadnienie zdolności administracyjnoprawnej. Poza klasycznymi stosunkami procesowymi, w których najprzejrzyściej widać sposób aplikacji normy prawa materialnego w toku postępowania jurysdykcyjnego, zwraca się także uwagę na stosunki prawne, w których podmiot administracji publicznej oddziałuje na podmioty administrowane w trybie pozakodeksowym (Kodeks postępowania administracyjnego). W tych przypadkach bowiem podejmuje się inne niż decyzje formy prawne działania. Poprzez sygnalizowanie tego problemu, uwidacznia się potrzeba podjęcia refleksji nad jednolitym rozwiązaniem, które jako element części ogólnej prawa administracyjnego będzie stanowił *remedium* na zagadnienie zdolności administracyjnoprawnej[64].

Zdolność do czynności prawnych jako konstrukcja cywilnoprawna znajdzie zastosowanie bezpośrednio na gruncie prawa administracyjnego (art. 30 § 2 i 3 k.p.a.). W tym zakresie nie ma wątpliwości, że zdolność do czynności administracyjnoprawnych musi być powiązana ze zdolnością, o której mowa w art. 11 i art. 12 k.c.[65] Zdolność do czynności prawnych jest stopniowalna jedynie w odniesieniu do osób fizycznych, które ze względu na swój wiek lub stan zdrowia mogą nie być świadome powagi czynności dokonywanych w obrocie prawnym. W odniesieniu do podmiotów administrowanych innych niż osoby fizyczne, zdolność ta jest sprawowana przez przedstawicieli tych podmiotów od momentu powstania, aż do momentu, gdy przestają istnieć.

6.3. Przedmiot i treść stosunku administracyjnoprawnego

Związek między przedmiotem i treścią stosunku administracyjnoprawnego jest bardzo ścisły, co często prowadzi do zamiennego posługiwania się tymi określeniami w doktrynie. J. Zimmermann twierdzi, że: „Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego, jak i każdego stosunku prawnego, są wzajemne uprawnienia i obowiązki (nakazane, dozwolone lub zakazane), przy czym tutaj

[63] M. Romańska, *Zdolność administracyjnoprawna - głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia*…, s. 751.

[64] Warto zwrócić uwagę na status prawny np. spółek osobowych, czy też ochotniczej straży pożarnej, która funkcjonuje w oparciu o przepisy o stowarzyszeniach. Przepisy te przewidują jednocześnie możliwość utworzenia stowarzyszenia zwykłego, które nie posiada osobowości prawnej - wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2020 r., VII SA/Wa 1857/19, CBOSA.

[65] J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjnoprawna - delimitacja pojęć*…, s. 183.

wynikają one zawsze - bezpośrednio lub pośrednio - z prawa materialnego, a nie są kształtowane przez same strony stosunku. Muszą one przy tym należeć do kompetencji organów administracji publicznej (organów administrujących), a mogą polegać na działaniu, znoszeniu lub zaniechaniu"[66]. Z kolei R. Hauser twierdzi: „Gdy chodzi o przedmiot stosunku administracyjnoprawnego, wskazuje się, że musi on odpowiadać dwóm cechom: sama sprawa musi należeć do sfery działania administracji i musi być dopuszczona do regulowania w trybie nakazów czy zakazów administracyjnych"[67]. P. Przybysz zapatruje się nieco odmiennie. „Przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego jest określone w treści normy prawa administracyjnego zachowanie się jej adresata. Jest ono opisywane w prawie administracyjnym jako uprawnienie[68], publiczne prawo podmiotowe[69], wolność[70] lub obowiązek[71]. Treść stosunku administracyjnoprawnego stanowią wzajemne prawa i obowiązki stron tego stosunku prawnego"[72]. Wreszcie A. Peretiatkowicz twierdzi, że przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego jest „wszystko, co może być przedmiotem stosunku prawnego w ogóle, a mianowicie: rzeczy i czynności ludzkie (świadczenia)"[73].

---

[66] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 250.

[67] R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny…*, s. 201, za J. Starościak, *Stosunek administracyjnoprawny* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom III*, Wrocław 1978, s. 18.

[68] „Powstaje ona [uprawnienie - przyp. M.M.] właśnie ze względu na to, że podmiotowi A nakazane jest wykonać świadczenie »na rzecz« B, np. jeżeli podmiot B jest uprawniony do uzyskania od A wynagrodzenia za pracę, to znaczy, ze podmiot A jest zobowiązany zrealizować względem podmiotu B świadczenie polegające na wypłaceniu tego wynagrodzenia". - S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 103.

[69] „Publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chronionych jego interesy prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać". - J. Boć, A. Błaś, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 526.

[70] „Szczególnym przypadkiem uprawnienia jest wolność prawnie chroniona podmiotu B, która polega na tym, że podmiotom nie-B (wszystkim albo niektórym) zakazane jest wykonywanie działań ingerujących w jakąś sferę zachowań podmiotu B. W tym przypadku świadczenie podmiotów nie-B w stosunku do B polega na powstrzymywaniu się od jakichś zachowań (…). Natomiast dla podmiotu B - tego, któremu przysługuje wolność prawnie chroniona, określone zachowania są indyferentne: może je podjąć i może z nich zrezygnować. Ma więc wolność zachowania się w określony sposób, a jej ochrona polega na tym, że innym zakazane jest ingerować w te sferę wolności". - S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 166-167.

[71] „Zachowanie jakiemuś podmiotowi nakazane albo zakazane przez daną normę jest dla niego przedmiotem obowiązku. Wyznaczenie adresatowi normy obowiązku jest zawsze ograniczeniem mu możliwości wyboru zachowania, a więc jest ograniczeniem jego wolności, choć realizacja obowiązku może być dla adresata normy mniej lub bardziej uciążliwa". - S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia…*, s. 164.

[72] P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, LEX/el. 2020.

[73] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 31, podobnie E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013 s. 48.

Analiza często odmiennych wypowiedzi wskazanych w poprzednim akapicie autorów prowadzi do przekonania o konieczności rekonstrukcji pojęć przedmiotu i treści stosunku administracyjnoprawnego. To co należy do przedmiotu zainteresowania stosunku administracyjnoprawnego musi podlegać regulacji prawa administracyjnego, na co wskazuje już choćby sama nazwa tego stosunku. Wszystkie te sprawy leżą bowiem w kompetencji podmiotów administracji publicznej. Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego będzie zatem zawsze niezmienny - sprawa musi należeć do materii regulowanej prawem administracyjnym.

Natomiast prawa i obowiązki, które niejako wynikają ze sprawy administracyjnej można określić, jako treść stosunku administracyjnoprawnego, ponieważ ich urzeczywistnienie przekłada się na realizację zadania publicznego. Jednakże ostateczny kształt praw i obowiązków zostanie dopiero „uformowany" w toku aplikacji normy prawnej. Ich kształt stanowi z kolei podstawę do odpowiedniego zachowania się adresata normy prawnej.

Skoro ustalono już, co stanowi istotę stosunku administracyjnoprawnego, należy poddać choćby ogólnej charakterystyce prawa i obowiązki. Począwszy od obowiązków publicznoprawnych, wyróżnia się nakazy (jako obowiązki o charakterze czynnym) i zakazy (jako obowiązki o charakterze biernym)[74]. Ich kształt jest nadawany bezpośrednio albo pośrednio przez prawodawcę. Bezpośredni kształt obowiązków wynika z przepisów prawa materialnego rangi ustawowej. Pośrednie ukształtowanie obowiązków publicznoprawnych może polegać: 1) na działalności prawodawcy podustawowego, który ustanawia albo doprecyzowuje ostateczną treść tych obowiązków, jednakże czyni to wyłącznie w oparciu o podstawę prawną rangi ustawowej; albo 2) jest wynikiem działalności organów administracji publicznej, które w toku postępowania jurysdykcyjnego prowadzą do sformułowania obowiązku zindywidualizowanego. To z kolei ponownie podkreśla, że wolna wola któregokolwiek z podmiotów stosunku administracyjnoprawnego jest w zasadzie ograniczona i żaden z tych podmiotów nie ma wpływu na kształt tych obowiązków[75].

Wielokrotnie wspominano w niniejszej pracy to, że prawo administracyjne służy m. in. do wykonywania zadań publicznych, których skuteczność świadczy o prawidłowo działającym państwie. Z tego względu należy postawić tezę, zgodnie z którą formułowanie przepisów prawa administracyjnego w postaci

[74] M. Górski, *Nakaz i zakaz* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 232.

[75] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa…*, s. 328. Inaczej jest w przypadku uznania administracyjnego, gdzie istotnie podmiot administrujący może uzależnić kształt dyspozycji normy prawnej od swojej woli.

nakazów i zakazów stanowi wyraz funkcji prawa administracyjnego jako przepisów policyjnych, „zakładających konieczność wymuszenia pożądanych zachowań, pożądanych z punktu widzenia nie tak rzadko w dość autorytatywny sposób formułowanego »interesu publicznego«”[76]. Realizacja zadań publicznych przez stosowanie jedynie nakazów i zakazów wprowadzałyby ustrój poddaństwa, w którym społeczeństwo nie odgrywa żadnej roli w przyczynianiu się do poprawy funkcjonowania państwa, a jedynie wypełnia odgórne polecenia władcy. Z tego względu wprowadzenie również uprawnień administracyjnych zmierza do realizacji zadań publicznych, a dalej - rozwoju. D. Kijowski określa uprawnienia jako „możliwość uzyskania od państwa lub od innych podmiotów sprawujących w nim władzę publiczną działań zapewniających jej korzystną, podlegającą ochronie prawnej (wobec tego państwa, jego organów, a także innych podmiotów prawa) sytuację. Możliwość uzyskania lub znajdowanie się w sytuacji, w której organy administracji publicznej będą zobowiązane do podejmowania działań przysparzających korzyści jednostce, określić moglibyśmy właśnie mianem »uprawnień administracyjnych«”[77].

Tak samo jak nakazy i zakazy, uprawnienia publicznoprawne wynikają z materialnego prawa administracyjnego. To wynikanie może mieć charakter bezpośredni, a więc mogą wynikać z przepisów ustawy, czy też aktów podustawowych[78]. Uprawnienia mogą także wynikać w sposób pośredni, wymagając przy tym konkretyzacji, w toku postępowania jurysdykcyjnego.

Przedstawiając pokrótce zagadnienie praw i obowiązków publicznoprawnych należy przejść do ogólnych refleksji nad ich cechami, które odróżniają je od praw i obowiązków wynikających z innych gałęzi prawa. Warte podkreślenia jest to, że omówione poniżej cechy charakterystyczne będą stanowiły podstawę do przedstawienia instytucji prawa administracyjnego zapewniających stabilność stosunków administracyjnoprawnych. Bardzo pomocne będzie odniesienie się do prac A. Peretiatkowicza, który wskazał dwie podstawowe cechy praw i obowiązków publicznoprawnych: charakter publicznoprawny oraz charakter osobisty[79]. Mimo, iż powołany autor nie wskazał bezpośrednio dalszych cech, to jednak nie można oprzeć się wrażeniu, że przedawnienie, obowiązek egzekwowania czy

[76] M. Górski, *Nakaz i zakaz*…, s. 243.
[77] D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 250-251.
[78] Np. prawo do zabudowy nieruchomości w postaci domu mieszkalnego jednorodzinnego do wysokości 8 m, na podstawie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
[79] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia*…, s. 32.

też ich nieprzenoszalność (co do zasady) stanowią konsekwencję wspomnianych przez A. Peretiatkowicza cech głównych. Dalsze rozważania celowo nie będą obejmowały przedawnienia, nieprzenoszalności oraz obowiązkowej egzekwowalności praw i obowiązków. Zostaną one przedstawione w następnym rozdziale.

Charakter publicznoprawny praw i obowiązków został już w zasadzie przedstawiony. Wspomniano bowiem o ich rodowodzie - przepisach prawa materialnego o randze ustawowej. Jednakże samo określenie: „publicznoprawny", wymaga podjęcia pogłębionej analizy. Warto rozpocząć tę analizę od dokonania podziału rzeczonego określenia na dwie części: cechę publiczną i cechę prawną.

Należy ponownie odwołać się do służebnej roli administracji publicznej i prawa administracyjnego. Państwo, w którego imieniu działa administracja publiczna, jest odpowiedzialne za należyte wykonywanie zadań publicznych. Aby jego działanie urzeczywistniało wolę prawodawcy, niezbędna jest niekwestionowana regulacja normatywna, według której będzie postępować rzeczona administracja. Odpowiedzialność państwa za realizację zadań publicznych na rzecz adresatów tych zadań wymaga przyjrzenia się właśnie państwu.

Należy jeszcze raz odwołać się do treści art. 1 Konstytucji RP, ale także powołać jej art. 4 ust. 1 i 2. Pierwszy spośród tych przepisów dotyczy dobra wspólnego[80]. Za M. Piechowiakiem przedstawiono w rozdziale II, że dobro wspólne to suma warunków niezbędnych do wszechstronnego rozwoju, w którym obywatele polscy występują w roli gospodarza decydującego o kierunkach rozwoju państwa. Potwierdza to regulacja art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu [ust. 1]. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio [ust. 2]". Naród w swojej zbiorowej mądrości wybiera swoich przedstawicieli, którzy w aktach prawodawczych wyrażają jego wolę, przyczyniając się do budowania dobra wspólnego. Nie da się nie zauważyć powszechności tego dobra i zmobilizowania wszelkich organów władzy publicznej do ustawicznego działania na rzecz tegoż dobra. Dotyczy to wszystkich podmiotów administracji publicznej i innych podmiotów, które to podmioty chociaż nie są wyposażone we władztwo administracyjne, to jednak swoją działalnością przyczyniają się do poprawy ogólnych warunków, w których żyje społeczeństwo[81]. Dobro wspólne wszystkich obywateli jest zatem istotą działania wszystkich podmiotów powołanych do wykonywania zadań publicznych.

[80] Pojęcie dobra wspólnego jako wartości w prawie administracyjnym - rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.1.

[81] Takim podmiotem jest np. Komisja Badań Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego - wyrok WSA w Poznaniu z 4.08.2021 r., II SAB/Po 36/21, CBOSA.

Aby dobro wspólne mogło być urzeczywistnione w sposób trwały, niezbędne jest wprowadzenie wspomnianych już praw i obowiązków, wynikających z norm prawnych o charakterze bezwzględnie obowiązującym (*ius cogens*). Ich treść z kolei musi być poddana władzy administracyjnej podmiotów, które będą decydować o kształcie praw i obowiązków. „Charakter publiczny stosunku prawno-administracyjnego przejawia się także w tym, że jednym z dwóch podmiotów stosunku prawno-administracyjnego jest państwo (wzgl. związek prawno-publiczny), a więc czynnik reprezentujący interes publiczny”[82]. Udział państwa, a w zasadzie podmiotów występujących w jego imieniu, w stosunku administracyjnoprawnym podkreśla dążenie państwa do realizacji zadań, których efekty mają służyć ich destynatariuszom. Natomiast prawo administracyjne (ustrojowe, materialne i procesowe) reguluje to, w jaki sposób władza publiczna ma służyć obywatelom i szeroko rozumianemu interesowi publicznemu. W tym bowiem należy upatrywać charakteru publicznego omawianego stosunku administracyjnoprawnego, a tym samym praw i obowiązków.

Przechodząc do aspektu prawnego, będącego częścią pojęcia „publiczno-prawny”, należy odwołać się do historii państwa i prawa. Do XIX wieku władza była zwykle sprawowana przez jednostkę z uwagi na legitymizację jej władzy otaczającym ją kultem. Wielokrotnie władca stanowił prawa w oparciu nie o pojęcie dobra ogółu, czy też w oparciu o ideę humanizmu, lecz czynił to z pobudek wynikających z jego woli. Można zatem uznać, że władztwo miało wówczas charakter faktyczny. Choć instytucje państwa (policyjnego) wynikały z nakazów władcy, to jednak destynatariusze nie mogli korzystać z ochrony prawnej przed działalnością władzy.

Rewolucje i zmiany, jakie nastąpiły w XIX wieku doprowadziły do powstania państw konstytucyjnych, w których prawa i obowiązki wynikają z przepisów stanowionego prawa z uwagi na poszanowanie istoty ludzkiej. Działalność władzy publicznej nie ma charakteru absolutnego, a jej granice wyznacza zasada praworządności. Odnosi się to także do samego prawodawcy, który nie może stanowić prawa w oderwaniu od podstawowych zasad porządku konstytucyjnego. Uwidacznia się zatem wniosek, że dążenie władz do zapewnienia skuteczności realizowanych zadań służących dobru wspólnemu (aspekt publiczny), musi opierać się na podstawie do działania (aspekt prawny), aby ta działalność nie miała charakteru arbitralnego, który będzie wypaczać istotę praw i obowiązków. Charakter publicznoprawny praw i obowiązków, jako elementu składowego stosunku

[82] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia…*, s. 33.

administracyjnoprawnego, jest zatem objęty regulacją prawa administracyjnego, które to prawo skupia wszelkie narzędzia prowadzące do ustawicznego pogłębiania walorów dobra wspólnego.

Druga z wymienionych przez A. Peretiatkowicza cech praw i obowiązków publicznoprawnych to ich charakter osobisty. Rozważając tę cechę należy podkreślić jej dwa aspekty - wąski i szeroki. Pierwszy z nich oznacza, że prawa i obowiązki są związane z adresatem, któremu prawodawca przyznaje uprawnienie albo nakłada na niego obowiązek. „Obowiązki i uprawnienia wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych mają w zasadzie charakter osobisty i nie mogą być przenoszone na inne osoby, wygasają z chwilą śmierci osoby obowiązanej lub uprawnionej”[83]. W tym aspekcie, w dalszym ciągu pracy, będzie mowa o prawach i obowiązkach ściśle związanych z osobą z uwagi na cechy, jakie posiada ta osoba. Będą to więc prawa i obowiązki osobiste.

Szeroki aspekt rozumienia charakteru osobistego praw i obowiązków publicznoprawnych nawiązuje do konieczności poniesienia ciężaru wykonania uprawnienia lub obowiązku przez osobę, na której spoczywają. Takie ujęcie tych praw i obowiązków będzie określane mianem praw i obowiązków personalnych. W następnym rozdziale będzie mowa o prawach i obowiązkach osobistych, rzeczowych i mieszanych. Aby uniknąć nieporozumień terminologicznych, gdy będzie mowa o prawach i obowiązkach zależnych od cech osobistych podmiotu prawa, będą one określane mianem osobistych. Gdy prawa i obowiązki będą związane z podmiotem prawa, który odpowiada za ich realizację, będą one określane mianem praw i obowiązków personalnych. W zależności od przedmiotu praw i obowiązków, to osoba wykazująca związek z tymi prawami i obowiązkami będzie obarczona odpowiedzialnością za nie. Innymi słowy, niezależnie od tego co jest istotą stosunku administracyjnoprawnego, to podmiot administrowany jest zobowiązany i ponosi odpowiedzialność za urzeczywistnienie prawa lub obowiązku publicznoprawnego.

6.4. Rodzaje stosunków administracyjnoprawnych

Ostatni aspekt tego rozdziału, jaki pozostał do omówienia, dotyczy ogólnej charakterystyki poszczególnych rodzajów stosunków administracyjnoprawnych. Pierwszym i najważniejszym stosunkiem administracyjnoprawnym jest stosunek materialny, nazywany niekiedy właściwym stosunkiem administracyjnoprawnym.

[83] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…*, s. 49.

Określenie „właściwy" nawiązuje do podnoszonych w podrozdziale 6.1. twierdzeń o pierwotności stosunku materialnego względem pozostałych stosunków administracyjnoprawnych. Każdy inny stosunek prowadzi do ukształtowania stosunku materialnego. Twierdzenie o jego doniosłości wynika z faktu, że stosunek administracyjnoprawny jest emanacją normy prawnej, a tylko norma prawa materialnego może regulować sferę praw podmiotowych i obowiązków podmiotów prawa, które występują w jego obrocie[84]. Stan, w którym ziści się hipoteza normy prawnej, przewidującej wystąpienie przesłanki do zawiązania relacji pomiędzy podmiotem administrowanym, a władzą publiczną, prowadzi do konkretyzacji zamierzonego przez prawodawcę prawa lub obowiązku, co stanowi treść stosunku materialnego. Wątpliwy wydaje się jednocześnie pogląd, który jest obecny zarówno w doktrynie[85], jak i orzecznictwie[86], że stosunek administracyjnoprawny istnieje jeszcze przed jego konkretyzacją w drodze decyzji administracyjnej. Taki pogląd wyklucza z jednej strony możliwość powstania stosunku bez potrzeby jego konkretyzacji w drodze postępowania (subsydiarny wpływ stosunku procesowego), a poza tym, należałoby przyjąć, iż każda taka decyzja administracyjna musiałaby mieć charakter deklaratoryjny, bowiem potwierdzałaby tylko istnienie uprawnienia albo obowiązku. Nie można przystać na taki pogląd, ponieważ treść praw i obowiązków mogłaby zostać ukształtowana niezależnie od normy prawnej. Warto tutaj nawiązać do poglądu J. Bocia, który wyróżniał osobną kategorię relacji pomiędzy podmiotami w postaci sytuacji publicznoprawnej. Powołany autor postrzega sytuację publicznoprawną, jako „każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, które elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenia faktyczne"[87]. Według J. Bocia, określone zdarzenia faktyczne mogą kształtować sytuację podmiotu administrowanego w sposób potencjalny, jak i realny. Potencjalność wiąże się z tym, że podmiot administrowany, z uwagi na zaistniałe okoliczności faktyczne, może skorzystać z uprawnień, jednakże to od tego podmiotu zależy, czy zostaną jemu przyznane. Realne sytuacje prawne z kolei wiążą się z już ukształtowaną sytuacją aktem administracyjnym, co również tworzy nowy układ możliwości prawnych. J. Boć podaje przykład osoby, która stoi przed możliwością dostania się na studia - osoba z pozytywnie zdanym egzaminem maturalnym jest w sytuacji publicznoprawnej potencjalnej związanej z przyjęciem na studia. Przyjęcie to nastąpi, gdy

[84] J. Filipek, *Stosunek…*, s. 106.
[85] E. Iserzon, *Prawo administracyjne…*, s. 29, J. Filipek, *Stosunek…*, s. 97 i n.
[86] Uchwała NSA z 9.10.2017 r., I OPS 3/17, uchwała NSA z 10.04.2006 r., I OPS 1/06, CBOSA.
[87] J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 378.

maturzysta złoży podanie o przyjęcie do szkoły wyższej. Przyjęcie to będzie z kolei tworzyć nową sytuację prawną, bowiem dla osoby o statusie studenta „otworzą się" okoliczności przyszłych praw i obowiązków, jakie mogą przysługiwać tylko studentowi[88]. Stosunek administracyjnoprawny jest więc konsekwencją zastosowania normy prawnej albo jej ustanowienia, natomiast przed jego zawiązaniem, można traktować o sytuacji publicznoprawnej, która tworzy realne albo potencjalne uprawnienia albo obowiązki w zależności od zdarzeń faktycznych.

Właściwy stosunek administracyjnoprawny powstaje w dwojaki sposób. Pierwszy sposób to jego powstanie z mocy prawa. Prawodawca, stanowiąc normę prawa materialnego, przesądza o sytuacji adresatów tej normy, którzy cechują się pewnymi właściwościami. Prawodawca (w tym także podmiot administracji publicznej korzystający z kompetencji prawodawczej) czyni to arbitralnie, a więc władczo przesądza o sytuacji adresatów normy. Z wystąpieniem cech odpowiadających hipotezie normy prawnej prawodawca wiąże określony skutek prawny. Oznacza to, że zaistnienie określonych cech lub wystąpienie określonych zdarzeń (faktycznych, ale również prawnych) prowadzi do zawiązania stosunku administracyjnoprawnego wynikającego z normy, która nie wymaga zastosowania w prawem przewidzianym trybie[89]. Stosunek materialny cechuje się względną trwałością, ponieważ trwa on tak długo, jak długo obowiązuje norma prawna stanowiąca podstawę jego nawiązania. To oznacza, że los tego stosunku jest skorelowany z normą i podzieli on los normy prawnej. Inaczej ma się sytuacja, gdy podstawą stosunku prawnego jest norma prawna, która do zawiązania tego stosunku wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego, ale do tego przyjdzie jeszcze powrócić w dalszych rozważaniach.

Powstanie stosunku materialnego z mocy prawa stanowi szczególny przejaw dążenia prawodawcy do zapewnienia skuteczności przepisów prawa administracyjnego[90]. Godzi się zauważyć, że tego rodzaju nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego dotyczy w głównej mierze obowiązków[91]. Omawiany przykład powstania stosunku materialnego uzasadnia twierdzenie, iż jest to stosunek samodzielny, tj. nie jest wymagane nawiązanie żadnego innego stosunku „subsydiarnego" względem niego.

Drugi sposób powstania stosunku materialnego następuje poprzez konieczność przeprowadzenia właściwego postępowania w oparciu o przepisy prawa

[88] J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje…*, s. 383.
[89] R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*…, s. 216.
[90] Powstanie tego stosunku z mocy prawa ma na celu upowszechnienie prawa lub obowiązku z uwagi na bardzo szeroki krąg adresatów normy prawnej prawa materialnego.
[91] Np. obowiązek szkolny, obowiązek szczepień, obowiązek udziału w spisie powszechnym etc.

procesowego. W podrozdziale 6.1. wskazano, że stosunek procesowy ma charakter służebny względem stosunku materialnego[92]. Aby drugi z nich mógł zaistnieć, musi nastąpić wszczęcie postępowania i dokonanie w jego toku określonych prawem działań, prowadzących do zmaterializowania praw lub obowiązków, określonych w normie generalnej poprzez wyrażenie konkretnego nakazu lub zakazu postępowania. W przypadku stosunku materialnego omawianego w kontekście konieczności wydania aktu administracyjnego, szczególnie uwidacznia się nierówność podmiotów w niego uwikłanych, co stanowi chyba najważniejszy element identyfikujący prawo administracyjne. Każdorazowym uczestnikiem tego stosunku jest organ administracji publicznej odznaczający się kompetencjami władczymi, który autorytarnie, jednakże zgodnie z prawem (art. 6 k.p.a.), przesądza o prawach i obowiązkach podmiotu znajdującego się na zewnątrz administracji publicznej[93]. J. Zimmermann zauważa, że organ administracji publicznej, który wydaje decyzję jest niejako „sędzią we własnej sprawie", ponieważ to na nim ciąży obowiązek przeprowadzenia postępowania administracyjnego, jednakże jest on zainteresowany, aby jego treść urzeczywistniała zamysł prawodawcy zawarty w normie prawnej[94].

Trwałość stosunku materialnego nie jest już uzależniona od losu normy prawnej, na podstawie której został nawiązany[95]. Ten stosunek jest związany tym razem ze swoim „nośnikiem", tj. aktem administracyjnym. Tak długo, jak funkcjonuje on w obrocie prawnym, tak długo ten stosunek jest zawiązany i wywołuje określony prawem skutek. Tym samym można mówić o względnej trwałości stosunku materialnego, jednakże możliwość wpływania na jego treść jest większa niż w przypadku jego powstania z mocy prawa.

Omawiając sposoby powstania stosunku materialnego przywołano fakt istnienia stosunków procesowych, które stanowią obok stosunków materialnych najszerszą grupę stosunków administracyjnoprawnych. Stosunek procesowy powstaje przed zawiązaniem stosunku materialnego, tj. zakończenie postępowania decyzją (ostateczną) rodzi skutek w postaci wystąpienia praw lub obowiązków

[92] Uchwała NSA z 8.09.2025 r., II OPS 2/25, CBOSA.
[93] Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna* [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 71.
[94] J. Zimmermann, *Prawo…*, s. 253.
[95] Powiązanie aktu administracyjnego z normą prawną, na podstawie której został wydany ma znaczenie, kiedy nastąpi derogacja tejże normy na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Samo orzeczenie o niekonstytucyjności jeszcze nie przesądza o konieczności uchylenia np. decyzji administracyjnej. W myśl art. 145a § 1 k.p.a., derogacja przepisu stanowi podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego zakończonego decyzją ostateczną, ale to nie jest jednoznaczne z uchyleniem tejże decyzji.

jako emanacji stosunku materialnego. Tym samym stosunek procesowy spełnia rolę subsydiarną względem stosunku materialnego.

Podstawą nawiązania stosunku procesowego są zawsze normy prawne regulujące postępowanie jurysdykcyjne[96]. W tym postępowaniu organ administracji publicznej posiada pozycję dominującą nad stroną i uczestnikami (jeżeli występują), którzy biorą w nim udział z uwagi na swój interes prawny[97]. Wskazana pozycja oczywiście nie prowadzi do sytuacji, w której strona jest bezbronna względem działań administracji publicznej, gdyż przysługują jej środki odwoławcze (art. 78 Konstytucji RP).

Stosunek procesowy zawiązuje się pomiędzy organem administracji publicznej a stroną postępowania oraz uczestnikami. Organ, korzystając z uprawnień, jakie przysługują jemu na mocy przepisów prawa procesowego, podejmuje działania władcze względem strony i uczestników. W tym więc wyraża się władztwo, jakie odznacza każdy rodzaj stosunku administracyjnoprawnego. Stosunek ten kończy się poprzez wydanie rozstrzygnięcia wieńczącego postępowanie administracyjne albo w drodze milczenia. Zmiana kształtu stosunku procesowego może nastąpić jedynie w trybie regulującym postępowanie administracyjne (postępowanie odwoławcze, zażaleniowe, wznowieniowe, nieważnościowe, postępowanie o zmianę lub uchylenie decyzji, a także wygaśnięcie decyzji).

Przy okazji omawiania stosunku procesowego nie można nie wspomnieć o stosunku egzekucyjnym. Postępowanie egzekucyjne uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest bowiem administracyjnym postępowaniem wykonawczym, odznaczającym się koniecznością zastosowania przez organ egzekucyjny przymusu państwowego w sytuacji zaniechania dobrowolnego wykonania przez zobowiązanego obowiązku publicznoprawnego. R. Hauser odnosi się z pewnym dystansem do poglądu J. Filipka, który wyróżniał w ramach szerokiej kategorii stosunków egzekucyjnych: stosunki procesowo-egzekucyjne, egzekucyjne stosunki administracyjnoprawne oraz właściwe stosunki egzekucyjne[98]. R. Hauser stoi na stanowisku, że podział stosunków, przedstawiony w poprzednim zdaniu, wprowadza pewne wątpliwości terminologiczne, dlatego przez stosunek egzekucyjny rozumie jako stosunek prawny, którego następstwem jest zawsze zastosowanie lub groźba zastosowania określonych środków przymusu[99].

---

[96] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…*, s. 51.
[97] J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje…*, s. 381.
[98] J. Filipek, *Stosunek…*, s. 33.
[99] R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny…*, s. 213.

Zasadniczą cechą stosunku egzekucyjnego jest fakt, iż może on zostać zainicjowany przez podmiot prawa administracyjnego. Słowo „może" jest dość niefortunne, gdyż w następnym rozdziale będzie mowa o obowiązku prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Zatem, rzeczone sformułowanie należy traktować jedynie jako pewien zabieg językowy, wskazujący na posiadacza kompetencji inicjacji tego stosunku. Druga cecha, która musi zostać podkreślona, nawiązuje do konstatacji dotyczącej sposobów powstania stosunku materialnego - z mocy prawa oraz w drodze aktu administracyjnego[100]. Niezależnie od sposobu nawiązania stosunku materialnego, stosunek egzekucyjny ma na celu przymusowe wykonanie obowiązków stanowiących treść stosunku materialnego[101]. Obowiązek publicznoprawny może wynikać bezpośrednio z przepisów prawa (np. obowiązek poddania dziecka szczepieniom ochronnym) albo z aktu administracyjnego (np. nakaz rozbiórki obiektu budowlanego).

Daje się zauważyć jeszcze jedna cecha stosunku egzekucyjnego. Co do zasady te same podmioty, które biorą udział w stosunku materialnym i/lub procesowym są uwikłane w stosunek egzekucyjny. Ten fakt oznacza dysponowanie odmiennymi kompetencjami, które uwidaczniają się w toku postępowania egzekucyjnego.

Powyższe prowadzi do wniosku o zależności stosunku egzekucyjnego oraz jego czasowości. Sprzężenie ze stosunkiem materialnym wskazuje na niesamodzielność stosunku egzekucyjnego. Podobnie jak w przypadku stosunków procesowych, również i te są ograniczone w czasie (od wszczęcia przez wystawienie tytułu egzekucyjnego, aż po wyegzekwowanie obowiązku, tj. jego przymusowe wykonanie).

Ostatni rodzaj stosunku administracyjnoprawnego to stosunek kontradyktoryjny, czy też sporny. Cechą szczególną tego stosunku jest fakt, iż dochodzi do zrównania pozycji podmiotu administrującego i podmiotu administrowanego. Nadrzędność, która była immanentną cechą stosunku materialnego, procesowego i egzekucyjnego przestaje mieć znaczenie na gruncie stosunku spornego. Dotąd nierówne sobie podmioty stają się stronami postępowania sądowoadministracyjnego, którym przysługują, co do zasady, te same prawa i obowiązki[102].

Sąd administracyjny jest tym podmiotem, który rozstrzyga spór powstały pomiędzy podmiotem administrowanym a podmiotem administrującym, pozostając przy tym niezawisłym. Możliwość nawiązania stosunku kontradyktoryjnego

[100] Np. obowiązek szkolny oraz nakaz rozbiórki.
[101] R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny*…, s. 214.
[102] Wyjątkiem w zasadzie równości stron jest brak możliwości zaskarżenia wyroku wydanego ze sprzeciwu, kiedy sąd administracyjny, na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a. uchyla zaskarżoną decyzję.

wynika z przepisów procesowych regulujących postępowanie przed sądami administracyjnymi. Ma on charakter czasowy, gdyż trwa od momentu zaskarżenia działania albo zaniechania podmiotu administracji publicznej, skończywszy na wydaniu prawomocnego orzeczenia.

Niezależnie od rozważań przedstawionych w tym podrozdziale, warto zastanowić się nad tym, czy można wyróżnić stosunki administracyjnoprawne, w które są uwikłane więcej niż dwa podmioty - podmiot administrujący i podmiot administrowany. Odpowiedź na to pytanie wydaje się być intuicyjnie pozytywna. W sprawach np. o zatwierdzenie projektu architektoniczno-budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę często występują liczne podmioty administrowane - inwestor oraz właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości, na które oddziałuje inwestycja. Błędem jest postrzeganie takiego stosunku administracyjnoprawnego jako wielopodmiotowego. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że stosunek procesowy, jaki nawiązuje się na wniosek inwestora, dotyczy jego relacji z organem administracji architektoniczno-budowlanej. To, że udzielając pozwolenie na budowę, przy okazji współkształtuje się prawa lub obowiązki np. sąsiadów nie oznacza, że mowa jest o stosunkach wielopodmiotowych. Decyzja administracyjna jest kierowana do osoby, która ze względu na swój interes prawny, domaga się reakcji ze strony organu administracji publicznej. A. Skóra traktuje uczestników takiego postępowania, wespół z inwestorem, jako jeden (zbiorowy) podmiot administrowany[103]. O wielopodmiotowości stosunku, a więc o stosunku administracyjnoprawnym, w którym funkcjonuje większa ilość podmiotów, a żaden z nich nie jest traktowany zbiorowo, można mówić, gdy przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego jest przyznanie dobra reglamentowanego o charakterze deficytowym[104]. Taki stosunek mógłby zatem powstać, gdy podmiot administrujący „rozsądziłby" o przyznaniu wspomnianego dobra pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami administrowanymi. Przykładem takiego wielopodmiotowego stosunku administracyjnoprawnego może być relacja, w jakiej zarząd województwa swoim orzeczeniem przyznaje środki finansowe z funduszy europejskich na realizację projektów. Dobrem są w tym przypadku środki finansowe uzyskane w drodze konkursu. Orzeczenie zarządu województwa rozsądza, kto jest zakwalifikowany do uzyskania finansowania, a kto tego finansowania

[103] A. Skóra, *Koncepcja wielopodmiotowych stosunków administracyjnoprawnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 269.

[104] A. Skóra, *Koncepcja wielopodmiotowych stosunków…*, s. 271 za H. Bauer, *Verwaltungsrechtslehre im Umbruch? Rechtsformen und Rechtsverhältnisse als Elemente einer zeitgemäßen Verwaltungsrechtsdogmatik*, „Die Verwaltung" 1992, nr 3, s. 323.

nie otrzyma. Innym przykładem może być rozstrzygnięcie o wyborze podmiotu, z którym zostanie zawarta umowa o udzielenie świadczeń opieki zdrowotne. Komisja konkursowa dokonuje wyboru oferty w ramach konkursu i wskazuje ten podmiot, z którym zostanie zawarta umowa. Podmiotowi niewybranemu przysługuje prawo do odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego[105].

6.5. Podsumowanie

Stosunek administracyjnoprawny jest relacją zawiązaną pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym. Mając na względzie ogólne refleksje nad prawem administracyjnym, poczynione w rozdziale I, zasadne jest twierdzenie, że zagadnienie stosunku administracyjnoprawnego stanowi element części ogólnej prawa administracyjnego. Skoro prawo administracyjne reguluje prawa i obowiązki, jakie ciążą na podmiotach administrowanych, sposób nawiązywania, zmiany oraz zakończenia stosunków administracyjnoprawnych powinien zostać uregulowany w ustawie - Prawo administracyjne ogólne. Podstawowym elementem stosunku administracyjnoprawnego są jednak podmioty tych stosunków. Bez podmiotów stosunku administracyjnoprawnego nie może on powstać.

Stosunek administracyjnoprawny jest relacją odznaczającą się nierównością stron biorących w nim udział, z wyjątkiem stosunku spornego, w którym to przed sądem administracyjnym występują dwie równorzędne strony. Jest to spowodowane potrzebą zapewnienia realizacji norm prawa materialnego, które wyrażają uprawnienia lub obowiązki. W konsekwencji ziszczenia się tychże praw lub obowiązków, realizowane są zadania publiczne. Stosunek administracyjnoprawny, jako szczególnego rodzaju stosunek prawny, jest pochodną normy prawnej, która zakłada realizację określonego w jej treści stanu rzeczy z uwagi na zasadę skuteczności prawa.

Różnice pomiędzy prawem administracyjnym a prawem cywilnym nie pozwalają na bezrefleksyjne przeniesienie koncepcji zdolności prawnej na grunt pierwszej z tych gałęzi prawa w odniesieniu do podmiotów stosunku administracyjnoprawnego. Należy bowiem rozróżnić podmiotowość administracyjnoprawną i zdolność administracyjnoprawną podmiotu administracji publicznej. Podmiotowość to nic innego jak prawo uczestniczenia w stosunku z uwagi na treść normy prawej prawa administracyjnego (materialnego). Zdolność

[105] Zob. art. 151 i n. ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1461 z późn. zm.

administracyjnoprawna z kolei to odpowiednik cywilistycznej zdolności prawnej. Jest ona wyznaczana przepisami prawa ustrojowego, kiedy prawodawca ustanawia dany podmiot, przyznaje jemu kompetencje, zadania, obowiązki. W rozważaniach niniejszego rozdziału wyraźnie zaznaczono, że również zdolność prawna na gruncie prawa cywilnego znajduje swoje zastosowanie w kontekście podmiotowości administracji publicznej. Wynika to z konieczności pozostawania podmiotem stosunków prawnych na gruncie prawa cywilnego, kiedy tenże podmiot realizuje inne zadania, niż te, które są urzeczywistniane w drodze form władczych. To założenie jest spójne z poglądem J. Filipka, który „przyznaje" podmiotowi administracji publicznej zdolność administracyjnoprawną oraz zdolność prawną, co wynika z koncepcji jedności systemu prawnego.

W odniesieniu do podmiotu administrowanego, a więc pozostającego w relacji podrzędności względem podmiotu administracji publicznej, o zdolności administracyjnoprawnej, czyli zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków na gruncie prawa administracyjnego, można mówić tylko wówczas, gdy norma tegoż prawa wprost reguluje statusu tejże strony.

Najważniejszym stosunkiem administracyjnoprawnym jest stosunek materialny. To w nim urzeczywistniają się prawa lub obowiązki. Zasadą jest, że ma on charakter trwały. Istnieje on tak długo jak w obrocie prawnym obowiązuje podstawa jego zawiązania - norma prawna albo akt administracyjny. Każdy inny stosunek (egzekucyjny, procesowy oraz sporny) jest nawiązywany w związku ze stosunkiem materialnym. Już to stwierdzenie podkreśla ich czasowość.

Prawa i obowiązki regulowane prawem administracyjnym odznaczają się następującymi cechami: mają charakter publicznoprawny i osobisty. Oprócz tych cech można wyróżnić jeszcze pochodne względem nich. Przedstawienie kolejnych cech nastąpi jednak w następnym rozdziale przy okazji omawiania instytucji prawa administracyjnego, zapewniających stabilność stosunku administracyjnoprawnego. Pozostałymi cechami praw i obowiązków administracyjnoprawnych są przedawnialność, podleganie obowiązkowej egzekucji oraz (co do zasady) nieprzenoszalność.

Przedstawione cechy praw i obowiązków publicznoprawnych stanowią podstawę dla dalszych refleksji nad zapewnieniem stabilności stosunków administracyjnoprawnych, a w konsekwencji - skuteczności realizowanych zadań publicznych. Zaprezentowana ogólna charakterystyka praw i obowiązków jest kolejnym elementem pozwalającym na ograniczenie wątpliwości co do identyfikacji tych praw i obowiązków na tle ich odpowiedników wynikających z innych gałęzi prawa.

Rozdział VII

INSTYTUCJE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO ZAPEWNIAJĄCE STABILNOŚĆ STOSUNKÓW ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH

7.1. Uwagi wprowadzające

Przedstawione w poprzednim rozdziale ogólne założenia dotyczące konstrukcji stosunków administracyjnoprawnych, w których dokonuje się konkretyzacja praw i obowiązków podmiotów biorących w nich udział, powinny prowadzić do dalszych refleksji związanych z zapewnieniem tym stosunkom stabilności. Stabilność stosunków administracyjnoprawnych mogą zapewnić instytucje prawa administracyjnego, które urzeczywistniają zasadę skuteczności oraz pewności prawa. O tych zasadach, ale także i wartościach była mowa odpowiednio w rozdziale III[1] oraz rozdziale II[2]. Dopiero, kiedy stosunki administracyjnoprawne będą miały zagwarantowaną stabilność, możliwa będzie konstatacja, że prawo administracyjne, a także działalność podmiotów administracji publicznej są skuteczne. Skuteczność ta będzie się objawiać w realizowanych zadaniach publicznych.

Podkreślenia wymaga bowiem to, że instytucje, o których będzie mowa w niniejszym rozdziale silnie korespondują z cechami praw i obowiązków publicznoprawnych. O tych cechach zasygnalizowano w poprzednim rozdziale, aby podkreślić silny związek z trwałością stosunków administracyjnoprawnych.

[1] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.6., s. 188 i n.
[2] Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.5., s. 128 i n.

Jak stwierdził A. Błaś, prawo administracyjne, które zaczęło silnie rozwijać się od XIX wieku jako wyraz „idei ochrony jednostki przed arbitralnością władzy administracyjnej”[3], miało na celu zastąpienie woluntaryzmu oraz uznaniowości działania administracji instytucjami utrwalającymi sytuację prawną podmiotów poddanych władztwu administracyjnemu. Zdaniem J. Langroda, stan dowolności, a nawet samowoli działania administracji, powinna zająć pewność prawa. Pozwala ona następnie na ocenę zjawisk, przewidywanie działania podmiotów administracji publicznej i wreszcie na poddanie kontroli aktów jej działania[4]. J. Łętowski wskazał, że „sensem każdego prawa jest trwała regulacja stosunków społecznych (...) zasada zaufania obywatela do władzy jest istotną częścią każdego stabilizującego się porządku prawnego” [5].

Wobec dynamicznych zmian, jakie wpływają na społeczeństwo, a więc i na prawodawstwo oraz administrację publiczną (co zresztą determinuje jej wieloaspektowość, o której wspomniano w rozdziale IV[6]), rolą racjonalnego prawodawcy powinno być zapewnienie stabilności stosunków administracyjnoprawnych, wpływających na sytuację każdego z podmiotów biorących w nich udział. Warte podkreślenia jest to, że stabilność stosunków administracyjnoprawnych nie odnosi się wyłącznie do jednostek. Należy zaznaczyć, że stabilność tych stosunków odnosi się do całości społeczeństwa. Aby zapewnić skuteczność realizacji zadań publicznych prowadzących do rozwoju społecznego oraz gospodarczego, a więc przyczyniających się do urzeczywistniania dobra wspólnego, prawodawca powinien ustanowić instytucje, które w razie zajścia jakichkolwiek zmian pozostawią ukształtowaną sytuację prawną podmiotów administrowanych, możliwie nienaruszoną. Takimi instytucjami są przedawnienie, egzekucja administracyjna oraz sukcesja. Każda z tych instytucji wpływa bowiem na treść praw i obowiązków publicznoprawnych. To przecież w tych prawach i obowiązkach urzeczywistnia się prawo administracyjne (niezależnie od tego, czy w drodze stanowienia czy stosowania prawa). Należy uświadomić sobie, że wymienione instytucje są zaledwie kilkoma spośród innych, które także służą stabilności stosunków administracyjnoprawnych. Dla przykładu, na gruncie stosunków procesowych można by wskazać zaskarżalność decyzji administracyjnych czy też postanowień. Kiedy organ I instancji konkretyzuje obowiązek publicznoprawny, strona może skorzystać

[3] A. Błaś, *Przedmowa* [w:] A. Błaś, *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 13.
[4] J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego - zarys części ogólnej (reprint),* Kraków 2003, s. 35-36.
[5] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990,, s. 148-149.
[6] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.1., s. 217.

z prawa do wniesienia odwołania, aby organ odwoławczy „dokonał zmian" w stosunku administracyjnoprawnym. Zaskarżalność można by więc potraktować jako próbę „naprawienia" uchybień, jakich mógł dopuścić się organ administracji publicznej. Te same wnioski można przenieść na grunt stosunku egzekucyjnego oraz spornego. Jednak omawianie tych instytucji jest niecelowe, ponieważ zostały one wyczerpująco uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Niniejszy rozdział będzie koncentrować się na tych instytucjach, które, jak okaże się później, zostały uregulowane jedynie fragmentarycznie w przepisach prawa, a które posiadają doniosłą rolę w zapewnianiu stabilności stosunków administracyjnoprawnych.

We wstępie do niniejszej pracy zadano następujące pytanie badawcze: czy istnieją instytucje, które zapewniałyby trwałość stosunków administracyjnoprawnych, a jeżeli tak, to jakie to są? Częściowo już odpowiedziano na to pytanie, jednakże odpowiedź ta wymaga pogłębionych rozważań najpierw nad cechami praw i obowiązków publicznoprawnych, a następnie nad istotą instytucji mających w nich oparcie.

W poprzednim rozdziale, kiedy charakteryzowano cechy praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, wspomniano za A. Peretiatkowiczem, że głównymi cechami tych praw i obowiązków są charakter publicznoprawny oraz charakter osobisty. Z nich natomiast wywiedziono przedawnialność, obowiązkowe podleganie egzekucji oraz, co do zasady, nieprzenoszalność. Warto powrócić do tych cech, aby następnie zakończyć ten rozdział charakterystyką poszczególnych instytucji prawa administracyjnego służących stabilności stosunków.

Przedawnialność jest cechą praw i obowiązków publicznoprawnych stanowiącym przyczynek do szerokiej dyskusji dotyczącej tego, czy przedawnialność służy skuteczności prawa administracyjnego, a jeżeli tak, to czy przedawnialność powinna dotyczyć tylko obowiązków, tylko praw albo ich obu. Wątpliwości związane ze skutecznością norm prawa administracyjnego zdają się podważać to, że w wyniku przedawnienia działania podmiotów administracji publicznej nie będą mogły doprowadzić do osiągnięcia celu zamierzonego przez prawodawcę. Niezależnie od tych wątpliwości, należy skonstatować za M. Wincenciakiem, że przedawnienie służy dwóm celom. „Po pierwsze, stanowi ono [przedawnienie - przyp. M.M.] pierwiastek stabilizacji stosunków prawnych. Oddziałuje porządkująco na stosunki prawne w wybranych obszarach prawa publicznego. Po drugie zaś w odniesieniu do przedawnienia obowiązków publicznoprawnych oraz sankcji pełni ono funkcję ochronną, gdyż uwalnia podmiot administrowany od

odpowiedzialności prawnej”[7]. Skoro przedawnienie spełnia funkcję ochronną oraz stabilizującą należy uznać, że racjonalny prawodawca, kierujący się dobrem człowieka i dobrem wspólnym, powinien dostrzegać potrzebę urzeczywistniania instytucji przedawnienia, a także systematycznie rozszerzać jej granice.

Obok przedawnienia praw i obowiązków, jako konsekwencji ich charakteru publicznoprawnego, należy także wyróżnić obowiązek ich egzekwowania (wykonywania). Mając na względzie istotę prawa administracyjnego oraz rolę administracji publicznej, a także w ujęciu szerszym - funkcje państwa, obowiązek wykonywania publicznoprawnych praw i obowiązków jest konsekwencją omówionej w rozdziale II i III skuteczności prawa jako odpowiednio wartości uniwersalnej oraz zasady ogólnej prawa administracyjnego[8]. Ponadto rodowód tej cechy stanowi także konsekwencję zasady praworządności, gdyż nie będzie ona respektowana bez możliwości urzeczywistnienia praw i obowiązków. Dopóki obowiązuje norma prawna stanowiąca podstawę prawa lub obowiązku, rolą podmiotów administracji publicznej jest jej respektowanie i działania według jej treści. W następnym podrozdziale będzie mowa o przypadkach, w których przedawnienie wyznacza moment prawnie kończący obowiązek realizacji obowiązku, jednakże nie będzie to istotą rozważań podjętych w tym rozdziale. Należy ubocznie zaznaczyć, że postępowanie egzekucyjne uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczy wyłącznie wykonywania obowiązków publicznoprawnych. Nie ma mowy o egzekwowaniu praw. W podrozdziale 7.3. przyjdzie rozwinąć tę myśl.

W poprzednim rozdziale traktowano również o charakterze osobistym praw i obowiązków publicznoprawnych. Podkreślono wówczas aspekt węższy oraz szerszy rzeczonej cechy[9]. O aspekcie szerszym jest mowa, gdy obowiązek osobistego ponoszenia ciężarów wiąże się z wykonaniem praw i obowiązków. Prawa i obowiązki będą miały więc charakter personalny. Aspekt węższy z kolei nawiązuje do właściwych rozważań, które zostaną podjęte w tym rozdziale. Wskazać należy, że prawa i obowiązki mają charakter osobisty, a więc ściśle wiążą się z osobą dysponenta tychże praw i obowiązków. Nie jest zatem możliwe ich przeniesienie z jednego podmiotu na drugi. Żadne oświadczenie woli o zrzeczeniu się czy też uwolnieniu się zarówno od obowiązku, ale także i uprawnienia nie może być skuteczne[10]. Zasadność tegoż wniosku jest niekwestionowana w doktrynie prawa

[7] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 360.
[8] Zob. M. Miłosz, *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia bezczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8, s. 131.
[9] Zob. rozdział VI, podrozdział 6.3., s. 367-368.
[10] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne…*, s. 49.

administracyjnego, jednakże należy podkreślić również to, że prawa i obowiązki nie zawsze dotyczą ich dysponenta. Bywa również i tak, że dotyczą one rzeczy, a także osób i rzeczy jednocześnie. Dla porządku rozważań zostanie także przedstawiona ogólna charakterystyka rodzajów tychże praw i obowiązków. Należy jednak już teraz stwierdzić, że prawa i obowiązki publicznoprawne o charakterze osobistym (dotyczącym dysponenta) nie podlegają sukcesji. Wyjątkiem od tej zasady będzie następstwo prawne praw i obowiązków rzeczowych oraz mieszanych.

Podkreślenia wymaga to, że instytucje prawa administracyjnego, jakie zostaną przedstawione w niniejszym rozdziale, nie są instytucjami nieznanymi polskiemu prawu. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulują przedawnienie nakładania oraz egzekucji administracyjnych kar pieniężnych. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego zostało uregulowane z kolei w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jednakże dotyczy ono wyłącznie obowiązków publicznoprawnych. Natomiast sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych została uregulowana jedynie w odniesieniu do tych, które wynikają z zezwoleń, koncesji lub ulg, a które podlegają przeniesieniu pomiędzy spółkami prawa handlowego w określonych sytuacjach prawnych. To zaś oznacza, że instytucje te są uregulowane fragmentarycznie. Jak wskazano w rozdziale I, kiedy traktowano o istocie części ogólnej prawa administracyjnego, fragmentaryczność regulacji prawnych jest zaprzeczeniem każdego procesu legislacyjnego, który miałby na celu jakikolwiek proces „kodyfikacyjny". Przedawnienie, egzekucja oraz sukcesja muszą znajdować zastosowanie do ogółu praw i obowiązków publicznoprawnych (poza sukcesją praw i obowiązków osobistych), a nie tylko wybranych aspektów. Dzięki rozważaniom, które zostaną przedstawione w następnych podrozdziałach, powinno dojść do kompleksowego uregulowania tejże materii.

7.2. Przedawnienie praw i obowiązków

W poprzednim podrozdziale zwrócono uwagę, na dyskusję, jaka toczy się nad przedawnieniem, bowiem istnieją wątpliwości, czy przedawnienie służy skuteczności działalności państwa. Administracja publiczna powinna przecież wykonywać swoje zadania, działać w sposób nieprzerwany i konsekwentnie egzekwować obowiązki publicznoprawne, których spełnianie przyczynia się do ochrony interesu publicznego i budowania dobra wspólnego[11].

[11] Wymaga podkreślenia fakt, że w obecnym stanie prawnym instytucja przedawnienia w prawie administracyjnym jest uregulowana fragmentarycznie w niektórych ustawach prawa materialnego - np. art. 101k ust. 5 ustawy z 27.04.2001 r. - Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U z 2025 r. poz. 647 z późn. zm. W zakresie prawa procesowego - dział IVa Kodeksu postępowania administracyjnego.

Upływ czasu dokonuje (w sposób obiektywny) zmiany w rzeczywistości otaczającej społeczeństwo, administrację publiczną, ale także prawodawcę. Wraz z upływem czasu zmienia się sytuacja każdego z uczestników stosunków prawnych (nie tylko administracyjnoprawnych). Ten proces powoduje zmiany w zasobach, a także w zdolnościach różnych podmiotów prawa, które znajdują ostatecznie odzwierciedlenie w konfrontacji tych podmiotów na polu istniejącego stosunku prawnego[12]. Nie można zapominać, że wraz z biegiem czasu moment powstania stosunku administracyjnoprawnego oddala się od teraźniejszości, a ta z kolei spotyka się także z aspektem przyszłym i konsekwencjami, jakie z niego wynikają[13].

Należy przypomnieć, że rozważania nad przedawnieniem praw i obowiązków publicznoprawnych podejmowane w niniejszym podrozdziale będą dotyczyć relacji pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej[14]. Jest to podyktowane charakterem regulacji normatywnych prawa administracyjnego zakładającego nierówność stron stosunku administracyjnoprawnego.

Nieustanne przenikanie się przeszłości, teraźniejszości i przyszłości w związku z biegiem czasu sprawia, że czas determinuje elementy stosunku prawnego[15]. A. Wasilewski zauważa, że obiektywny upływ czasu wprowadza często daleko idące zmiany, których ostateczny kształt jest trudny do określenia względem stanu pierwotnego. Porównanie tych stanów jest utrudnione zarówno z punktu widzenia prawodawcy, podmiotu administracji publicznej, jak i podmiotu administrowanego. Zaszłości, czy też dawność w prawie, muszą prowadzić do wywołania skutków prawnych. Tym samym A. Wasilewski traktuje upływ czasu jako zdarzenie prawne, które powinno kształtować nową sytuację prawną[16].

Rozważania nad instytucją przedawnienia należy poprzedzić pytaniem, jakie jest uzasadnienie dla wprowadzenia do systemu prawa administracyjnego tej instytucji? Odpowiedź na to pytanie została poniekąd udzielona już w rozdziale II, kiedy była mowa o wartości uniwersalnej, jaką jest pewność prawa

[12] Dla przykładu można powołać sytuację, w której upływ czasu generuje trudności ustalenia okoliczności faktycznych, jakie miały miejsce w przeszłości. Z trudnością przychodzi przedstawienie wszystkich dowodów, jakie zgromadzono w toku postępowania administracyjnego. Z tego względu pojawia się niepewność co do sytuacji prawnej, jaką zrodził stosunek administracyjnoprawny.

[13] J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 80.

[14] L. Klat-Wertelecka, *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2010, s. 18.

[15] J. Człowiekowska, *Czas w materialnym…*, s. 86.

[16] A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 1, s. 59.

administracyjnego[17]. To właśnie ta wartość uniwersalna jest podstawą wprowadzenia tej instytucji prawnej. Prawo powinno posługiwać się narzędziami prowadzącymi do tego, aby jego stosowanie przez powołane do tego podmioty cechowała pewność i niewzruszalność (co do zasady) oraz żeby upływ czasu w żaden sposób nie kwestionował rozstrzygnięć przeszłych[18]. Uznając w rozdziale II, że pewność jest wartością uniwersalną prawa administracyjnego, pogląd R. Lewickiej, M. Lewickiego oraz J. Wyporskiej-Frankiewicz dotyczący uznania przedawnienia wywołującego skutek prawny za aksjomat prawa administracyjnego[19], zdecydowanie zasługuje na aprobatę. Przedawnienie powinno być instytucją prawną obejmującą całokształt prawa administracyjnego, a nie tylko jego poszczególne regulacje normatywne. Tym samym przedawnienie należy uznać za stały element teorii prawa administracyjnego, pomimo fragmentarycznego ustanowienia tej instytucji.

Tak jak zaznaczono w poprzednim akapicie, pewność prawa stanowi najważniejszy element uzasadnienia wprowadzenia instytucji przedawnienia praw i obowiązków publicznoprawnych. Obok tej wartości można wskazać, za W. Piątkiem oraz M. Wincenciakiem, także inne, równie istotne. Należą do nich: bezpieczeństwo i poczucie sprawiedliwości, zasada zaufania obywatela do państwa, zasada równości wobec prawa, zasada proporcjonalności, poszanowania godności ludzkiej, zasada legalności, zasada ochrony praw nabytych oraz ochrona uzasadnionych oczekiwań. Szczegółowe omawianie każdej z tych zasad jest niecelowe, choćby z uwagi na ich wielowymiarowość.

Zmiany, jakie następują w związku z biegiem czasu, prowadzą albo mogą prowadzić do osłabienia przekonania o prawidłowości dokonanych czynności, które miały wpływ na ostateczny kształt praw i obowiązków administracyjnoprawnych. Powstające wątpliwości szczególnie odznaczają się, gdy mowa jest o dziesięcioleciach dzielących urzeczywistnienie prawa lub obowiązku od dnia, w którym podjęto refleksję nad prawidłowością danego rozstrzygnięcia. Częstokroć dokumentacja zawierająca między innymi materiał dowodowy może ulec zniszczeniu, czy też wybrakowaniu, a to z kolei może stanowić asumpt do podważania zapadłego

[17] Zob. rozdział II, podrozdział 2.2., punkt 2.2.5., s. 128 i n.

[18] Zob. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 311, zob. także J. Zimmermann, *Pewność* [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 198.

[19] R. Lewicka, M. Lewicki, J. Wyporska-Frankiewicz, *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 555.

rozstrzygnięcia. Ponadto zmiany w systemie prawnym, poparte rekonstrukcją aksjologiczną, mogą także budzić wątpliwości co do prawidłowości zastosowania w przeszłości określonej normy prawnej. Przedawnienie wprowadza pewność obrotu prawnego, a więc stanowi ochronę trwałości zapadłych rozstrzygnięć. W tej sytuacji nie można nie zauważyć faktu, iż sytuację prawną podmiotu administrowanego cechuje bezpieczeństwo prawne, które może następnie stanowić podstawę do dokonywania dalszych czynności znamionujących skutek prawny. Adresat prawa lub obowiązku jest bowiem pewny co do bezpieczeństwa położenia, w jakim się znalazł i może zaplanować dalsze zamierzenia.

Przedawnienie w aspekcie przyszłości, która niesie ze sobą powstanie nowych obowiązków stanowi zabezpieczenie sytuacji podmiotu, który nie spełnił dawnych obowiązków. Każdy z tych podmiotów powinien mieć poczucie, że przez instytucję przedawnienia żaden organ władzy publicznej nie będzie powracać do zamierzchłych zobowiązań. To z kolei prowadzi do uzasadnionych oczekiwań i ochrony praw nabytych. Sytuacja prawna podmiotu administrowanego uległa stabilizacji wraz z biegiem czasu. Jak wynika ze służebnej roli administracji publicznej i prawa administracyjnego, rolą tej administracji nie jest utrudnianie życia i wprowadzanie stanu niepewności, czy też zagrożenia, szczególnie, gdy mowa jest o konieczności realizacji obowiązków powstałych przed laty. Podmiot administrowany ma zatem prawo oczekiwać, że nabyte przez niego uprawnienia (choćby w postaci ulgi, jaka powstaje, gdy przedawnia się obowiązek o charakterze pieniężnym) będą miały postać trwałą, niezagrożoną.

Komfort i poczucie bezpieczeństwa prawnego wiążą się ściśle z zasadą ochrony godności osobistej, która jest szczególnie chronioną wartością konstytucyjną. Godność człowieka uprawnia go do oczekiwania życia w spokoju i w przekonaniu, że nie musi się obawiać swoistego „zamachu" ze strony organów państwa. Godność to także prawo do stabilizacji sytuacji prawnej.

Zasada legalności w kontekście przedawnienia służy raczej podmiotom administracji publicznej. Konieczność działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a.) sprawia, że podmioty te powinny działać nieustannie, dopóki nie zostanie urzeczywistniona norma prawna będąca podstawą stosunku administracyjnoprawnego. Przedawnienie (uregulowane ustawowo) stanowi uwolnienie podmiotu administracji publicznej celem stabilizacji również jego sytuacji. Koncentracja tego podmiotu powinna skupić się na bieżących obowiązkach, które wymagają wyegzekwowania. Piętrzenie się obowiązków istotnie utrudnia działalność takich podmiotów.

Wreszcie zasada proporcjonalności również służy przedawnieniu. Omówiony w rozdziale III test proporcjonalności prowadzi do wniosku, że wygaśnięcie obowiązków i uprawnień jest adekwatne i konieczne dla zapewnienia pewności prawa. Ostatni składnik tej zasady, tj. proporcjonalność *sensu stricto* również przyczynia się do wyważenia ochrony interesu indywidualnego przed interesem publicznym, który wraz z biegiem terminu nie doznaje tak daleko idących szkód.

Przedstawione pokrótce uzasadnienie aksjologiczne instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym prowadzi do konieczności podjęcia refleksji czy publicznoprawne prawa i obowiązki powinny podlegać wykonaniu niezależnie od upływu czasu, jaki minął od zdarzenia, z którym prawodawca wiąże skutek prawny. Należy zadać następne pytania. Czy przedawnieniu powinny ulegać tylko obowiązki, czy także uprawnienia? Czy uzasadnione jest to, aby wszystkie obowiązki i uprawnienia podlegały przedawnieniu, czy może tylko wybrane?

Przedawnienie, zgodnie ze słownikowym znaczeniem, oznacza „upływ czasu powodujący utratę prawa dochodzenia cywilnego lub niemożność wszczęcia postępowania karnego”[20]. Słownikowe znaczenie słowa „przedawnić” oznacza także utratę mocy prawnej, zdolności, możliwości oraz znaczenia[21]. Przedstawione znaczenia prowadzą do jednoznacznego wniosku, że instytucja przedawnienia wiąże się dwoma aspektami. Upływem czasu i biernością. Chociaż powołana bierność nie wysuwa się na pierwszy plan, to jednak sam upływ czasu nie może być wystarczającą przesłanką wystąpienia określonego skutku prawnego[22]. Należy odróżnić sytuację, w której podmiot administracji publicznej pozostaje w bezczynności w zakresie egzekwowania obowiązku od sytuacji, w której egzekwuje go w sposób nieskuteczny.

Zdaniem M. Wincenciaka, upływ czasu „rodzi jednak prawem przewidziane konsekwencje prawne. W tym miejscu należy skonstatować pewną oczywistość, […] doniosłość upływu czasu w konstrukcji przedawnienia wynika ze związania upływu czasu z niepodjęciem prawem przewidzianego działania podmiotu administrowanego albo organu”[23]. Tak jak wskazano na początku tego podrozdziału, upływ czasu niesie za sobą zmiany okoliczności w szerokim spektrum, w jakich znajdują się podmioty administrowane oraz same podmioty administracji publicznej. Zmianie ulegają bowiem stosunki społeczne i gospodarcze. Urzeczywistnianie obowiązków dawnych w nowej rzeczywistości faktycznej może prowadzić

[20] E. Sobol, *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003, s. 774.
[21] E. Sobol, *Popularny słownik…*, s. 774.
[22] W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 152.
[23] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 270-271.

do skutków odmiennych niż zakładane w momencie zastosowania norm prawnych[24]. Dlatego też, M. Wincenciak określa przedawnienie jako zgodność między prawem a rzeczywistością[25]. Konstruując normatywne podstawy instytucji przedawnienia, rolą projektodawcy jest określenie momentu rozpoczęcia biegu przedawnienia oraz sposobu liczenia tego terminu, gdyż - jak wiadomo - przedawnienie jest instytucją „nadzwyczajną", ponieważ zasadą ustrojową podmiotów administracji publicznej jest wykonywanie działalności prowadzącej do urzeczywistnienia praw lub obowiązków publicznoprawnych.

Drugim składnikiem instytucji przedawnienia jest zaniechanie, które musi wystąpić łącznie obok upływu czasu. W przypadku obowiązku dotyczy to podmiotu administracji publicznej, w przypadku uprawnienia - podmiotu administrowanego.

Bierność podmiotu administrowanego musi polegać na niepodejmowaniu działań zmierzających do urzeczywistnienia uprawnienia. Ten stan może objawiać się poprzez zaniechanie wszczęcia postępowania administracyjnego (w trybie wnioskowym), czy też zaniechanie korzystania z wynikających z mocy prawa uprawnień[26]. Nie jest przy tym istotne, jaka motywacja przyświeca podmiotowi administrowanemu[27]. Innymi słowy, nie ma znaczenia, z jakich powodów podmiot administrowany nie ubiega się o swoje uprawnienie. Ta okoliczność pozostaje obojętna dla podmiotu administracji publicznej.

Bierność podmiotu administrującego również polega na zaniechaniu w zakresie egzekwowania nałożonego obowiązku np. zapłaty opłaty adiacenckiej, administracyjnej kary pieniężnej, czy też wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym (np. nakaz rozbiórki). Tak jak w przypadku podmiotu administrowanego przyczyny zaniechania nie miały żadnego znaczenia, tak w przypadku podmiotu administracji publicznej uzasadnienie bierności jest bardzo istotne. Ponownie należy podkreślić zasadę praworządności i fakt, że prawo administracyjne w zdecydowanej większości swoich regulacji normatywnych wyraża normy *ius cogens*, co nie pozwala podmiotom administracji publicznej na działania dyskrecjonalne. Jeżeli zatem norma prawa administracyjnego nakazuje nałożenie np. administracyjnej kary pieniężnej z tytułu niezgodnej z prawem wycinki drzew, właściwy organ administracji publicznej jest zobowiązany do podjęcia wszelkich działań urzeczywistnienia tej normy, tj. wszczęcia postępowania

[24] W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 21.
[25] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim…*, s. 195.
[26] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim…*, s. 272.
[27] Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 6.11.2015 r., II SA/Kr 1052/15 oraz wyrok WSA w Łodzi z 25.09.2014 r., II SA/Łd 632/14, CBOSA.

administracyjnego, wydania stosownej decyzji o nałożeniu tej kary, a następnie wyegzekwowania należności.

W tym miejscu warto nieco wyprzedzająco podkreślić, że w sytuacji długotrwałej bierności podmiotu administracji publicznej, która jeszcze nie skutkuje przedawnieniem obowiązku, przystąpienie do egzekwowania obowiązku powinno mieć wyłącznie charakter zmierzający do rzeczywistej realizacji nałożonego obowiązku na podmiot administrowany. Nie może być tak, że podmiot administracji publicznej podejmuje działania zmierzające do zawieszenia, czy też przerwania biegu terminu przedawnienia, aby udaremnić przedawnienie, i jednocześnie nie zmierza do faktycznej realizacji obowiązku[28]. Warty uwagi jest fakt, iż na gruncie prawa podatkowego NSA uznał, że pozorność stosowania rozwiązań, które mają jeszcze „dać szansę" organom podatkowym na wykonanie zobowiązania podatkowego, niweczy jakiekolwiek zaufanie podatnika do organów państwa[29].

Bierność podmiotu administracji publicznej w zakresie realizacji obowiązku publicznoprawnego w sytuacji posiadania wiedzy o bierności nie ma zatem usprawiedliwienia. Tej bierności nie można kwalifikować jako oczekiwanie na podjęcie działań uwarunkowanych zajściem okoliczności faktycznych, z którymi prawodawca wiąże skutek prawny np. w postaci wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu[30]. Bierność podmiotu administracji publicznej nie znajduje żadnego uzasadnienia, gdyż jego obowiązek działania wynika z normy prawa administracyjnego i trwa, dopóki ta norma obowiązuje, a prawodawca nie postanowił inaczej.

W wyniku upływu czasu połączonego z biernością podmiotu administrowanego lub podmiotu administracji publicznej, powstaje skutek prawny w postaci przedawnienia. Przedawnienie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku lub uprawnienia publicznoprawnego, a także oznacza niedopuszczalność ich egzekwowania[31].

Warto w tym miejscu powrócić do pytania, czy przedawnienie powinno dotyczyć uprawnień, obowiązków czy jednych i drugich, a jeśli tak, to czy wszystkich bez wyjątku. L. Klat-Wertelecka stała na stanowisku, że przedawnienie nie

---

[28] Podobne rozstrzygnięcie przyjęto na gruncie prawa podatkowego w uchwale NSA z 24.05. 2021 r., I FPS 1/21, CBOSA - NSA uznał, że zasadność wszczęcia postępowania karno-skarbowego celem udaremnienia przedawnienia zobowiązania podatkowego stanowi przedmiot kontroli sądowej zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. NSA stoi na stanowisku, że pozorne zastosowanie art. 70 § 6 pkt 1 w związku z art. 70c o.p. niweczy zasadę zaufania obywateli do organów państwa i wprowadza stan niepewności prawa.

[29] Wyrok NSA z 25.08.2021 r., II FSK 539/21, CBOSA.

[30] Zob. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 45.

[31] P. Kledzik, *Instytucja przedawnienia obowiązku w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jako podstawa ochrony praw jednostki* [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2018, s. 263-264.

może dotyczyć absolutnie wszystkich obowiązków. Powołana autorka wyłączała dopuszczalność przedawnienia obowiązków o charakterze niepieniężnym[32]. To rozwiązanie jawi się jednak jako zbyt daleko idące. W. Piątek zauważa, że nie wszystkie obowiązki powinny podlegać przedawnieniu, z czym należy się zgodzić. Wskazany autor podkreśla te obowiązki, których realizacja ma istotny wpływ na ochronę takich wartości jak ludzkie zdrowie, życie, a także ochronę mienia. Mówi także o tzw. obowiązkach ciągłych[33].

Twierdzenia W. Piątka zasługują na aprobatę. Ciężko wyobrazić sobie przedawnienie obowiązków o charakterze ciągłym takie jak obowiązek segregacji odpadów, przestrzeganie nakazów wynikających z zasad ruchu drogowego, obowiązek szczepień dziecięcych, obowiązek szkolny czy utrzymywania w czystości i porządku chodnika w każdej porze roku. Te obowiązki mają charakter stały. Należy je wykonywać, ilekroć zajdą okoliczności aktualizujące obowiązek adresata do działania w określony sposób. Powołane przykłady obowiązków mają charakter obowiązków ustawowych, a więc wynikających bezpośrednio z aktów normatywnych. Realizacja tych obowiązków służy zatem urzeczywistnianiu norm, z którymi prawodawca wiąże szczególne znaczenie dla skuteczności i pomyślności wykonania zadań publicznych. Nie sposób wyobrazić sobie efektywnie działającego państwa bez skuteczności realizacji zadań publicznych, do których powinni przyczyniać się wszyscy adresaci oznaczeni w sposób generalny. Brak realizacji obowiązków wynikających bezpośrednio z ustaw wywołuje skutki nie tylko w relacji adresat - podmiot administracji publicznej, ale w skali całego społeczeństwa prowadząc do całkowitego paraliżu tego społeczeństwa, a w konsekwencji całego państwa.

Obowiązki stałe wynikające z aktów normatywnych nie mogą zatem ulegać przedawnieniu. Czy taki sam wniosek można postawić względem obowiązków, których treść jest konkretyzowana w toku postępowania jurysdykcyjnego? Odpowiedź na to pytanie nie jest tak oczywista i wątpliwe wydaje się zaryzykowanie odpowiedzi bezwzględnie twierdzącej. Jak wskazał W. Piątek, są obowiązki, które mają na względzie ochronę zdrowia lub życia obywateli. Takim obowiązkiem może być np. nakaz rozbiórki obiektu budowlanego, który jest określany na podstawie art. 51 ust. 1 p.b. W. Piątek szeroko skomentował wyrok TK o sygn. akt Kp 7/09, wskazując na nienależyte ustosunkowanie się przez Trybunał do nakazu rozbiórki obiektów budowlanych, które powstały w odmiennym stanie prawnym ewoluującym na przestrzeni nawet dziesięcioleci. W. Piątek wskazał także,

[32] L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 238.
[33] W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 101-102.

że przez cały ten okres nie kwestionowano faktu posadowienia obiektu budowlanego[34]. Z tego względu TK odniósł się negatywnie do możliwości uzależnienia niedopuszczalności zastosowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej sankcji niepieniężnej na skutek zaistniałej samowoli budowlanej od samego upływu czasu, z czym nie zgodził się W. Piątek[35]. Powołany autor wskazuje po pierwsze, że upływ czasu osłabia przekonanie o tym, że obiekt budowlany nie pozostaje w sprzeczności z obowiązującym prawem. Po drugie, wskazuje, że nakaz rozbiórki, który jest orzekany w drodze decyzji administracyjnej według stanu na dzień jego wydania, może prowadzić do absurdalnych rozstrzygnięć wynikających z braku stosownej regulacji prawnej sanującej przedmiotową samowolę. Po trzecie, W. Piątek zauważa, że istnieje możliwość ochrony zdrowia i życia ludzkiego na innej podstawie prawnej - art. 66 ust. 1 p.b.[36]. Pogląd W. Piątka wydaje się uzasadniony, szczególnie względami racjonalnymi, których TK zdaje się nie wziął pod uwagę. W zakresie przedstawionych twierdzeń W. Piątka, wątpliwości powstają natomiast w sytuacji, gdy stan techniczny obiektu budowlanego prowadzi do wniosku o konieczności jego rozbiórki, ponieważ nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, a sam jest nieużytkowany lub niewykończony, wówczas organ nadzoru budowlanego powinien nakazać rozbiórkę tego obiektu (art. 67 ust. 1 p.b.). Jeżeli stan techniczny jest naganny, organ może zastosować rygor natychmiastowej wykonalności. Pojawia się w tym miejscu poważna wątpliwość, czy wobec takiego obowiązku rozbiórki można mówić o konieczności wprowadzenia instytucji przedawnienia. Tak samo można spojrzeć na sytuację, w której po katastrofie budowlanej obiektu budowlanego pozostają ruiny stanowiące zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego. Z trudem przychodzi uzasadnienie przedawnienia nakazu rozbiórki obarczonego rygorem natychmiastowej wykonalności, gdy stan techniczny obiektu budowlanego nie daje żadnej rękojmi, że przeprowadzone roboty budowlane naprawią w jakikolwiek sposób przedmiotowy obiekt.

[34] W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 102-104.

[35] Wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2011, nr 3.

[36] W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 104-105. Przepis art. 66 ust. 1.: W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: 1) może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo 2) jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, albo 3) jest w nieodpowiednim stanie technicznym, albo 4) powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia - organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku.

Powyższe wątpliwości prowadzą do następujących konkluzji: poglądy W. Piątka są jak najbardziej uzasadnione, jednakże wartość ludzkiego zdrowia i życia wydaje się nie uzasadniać wprowadzenia przedawnienia, nawet jeśli ten obowiązek wynika z decyzji administracyjnej. Powołana wątpliwość wprowadza konieczność dokonania swoistej gradacji okoliczności, w których instytucja przedawnienia powinna mieć zastosowanie.

Ustalono zatem, że obowiązki niepieniężne, które wynikają z aktów normatywnych i mają charakter ciągły, a także te, które wynikają z aktów administracyjnych i mają wpływ na ochronę zdrowia, życia ludzkiego i mienia publicznego nie mogą ulegać przedawnieniu, ponieważ ich realizacja przyczynia się do budowania dobra wspólnego (obowiązki ciągłe) albo oddziałują na osoby trzecie (wynikające z decyzji). „Przepisy, które mają na celu ochronę interesu publicznego, powinny sprzeciwiać się legalizowaniu działań bezprawnych tylko z tego powodu, że nastąpił znaczny upływ czasu, zwłaszcza w odniesieniu do tych naruszeń prawa, które nie mogą być kwestionowane przez inne podmioty w procedurach administracyjnych. Aktualność naruszeń prawa, a także szkoda dla interesu publicznego uzasadniają egzekwowanie obowiązku bez względu na upływ czasu. Zatem cel regulacji prawnej może uzasadniać nieprzedawnialność ciążącego obowiązku”[37].

Wśród obowiązków niepieniężnych należy wyróżnić te, których doniosłość odnosi się do relacji pomiędzy podmiotem administrowanym a podmiotem administracji publicznej. Te obowiązki, które nie oddziałują poza wskazany układ powinny ulegać przedawnieniu z uwagi na przedstawioną powyżej aksjologię. „Mówiąc inaczej, obowiązki, które ze względu na swoją treść i naturę nie są wykonywane natychmiastowo bądź też nie mają charakteru pozaczasowego, powinny ulegać przedawnieniu tak samo jak obowiązki niepieniężne. Przemawia za tym sama istota obowiązku, w tym wynikające z jego istnienia dolegliwości, które nie powinny trwać bez końca”[38].

Należy teraz przejść do omówienia obowiązków o charakterze pieniężnym. Obowiązki pieniężne polegające na uiszczeniu rozmaitych należności publicznoprawnych takich jak np. opłata adiacencka, administracyjna kara pieniężna, opłata za korzystanie z wód, czy wreszcie opłata miejscowa, targowa, uzdrowiskowa *etc.*, wynikają zarówno z decyzji administracyjnych jak i z aktów normatywnych. Prawodawca wiąże zaistnienie określonych okoliczności z obowiązkiem uiszczenia stosownej opłaty.

[37] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim…*, s. 260 z powołaniem na wyrok WSA we Wrocławiu z 5.11.2009 r., II SA/Wr 410/09, CBOSA.
[38] W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 159.

Podkreślenia wymaga ponownie relacja, jaka powstaje w związku z nałożeniem obowiązku. W przypadku obowiązków niepieniężnych wskazywano na konieczność współdziałania wszystkich adresatów dla przyczyniania się do skuteczności wykonywania zadań publicznych, a także zapewniania warunków komfortu osobom, na które mogą wpływać skutki obowiązków niepieniężnych. W rozważaniach nad obowiązkami pieniężnymi należy zdać sobie sprawę, że wykonanie tych obowiązków pozostaje wyłącznie w relacji podmiot administrowany - podmiot administracji publicznej. Skutki wykonania tych obowiązków nie oddziałują na podmioty spoza tego układu[39].

Powracając do ogólnie przedstawionej powyżej aksjologii, udaje się odczytać zamysł uzasadniający przedawnienie obowiązków pieniężnych. Zagrożenie egzekucji tych obowiązków powoduje stan niepewności i niebezpieczeństwa prawnego adresata[40]. Ponieważ przedawnienie nie oddziałuje „na zewnątrz", nie można uznać za racjonalne rozwiązanie, aby adresat oczekiwał bez końca na wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, które wskazywałoby na to, że przedawnienie obowiązków pieniężnych powinno różnicować poszczególne obowiązki albo zaniechać uregulowania tej instytucji w całości. Na marginesie warto odnotować, że prawodawca dokonując ostatniej obszernej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r.[41] wprowadził przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych, a więc obowiązku o charakterze pieniężnym. Z tego faktu można odczytać zamysł, że instytucja przedawnienia jest doniosła dla prawodawcy i lokując ją w ustawie rangi kodeksowej wskazuje na kierunek, w którym powinny zmierzać działania prawodawcze.

Przechodząc do refleksji nad przedawnieniem uprawnień publicznoprawnych należy stwierdzić, że rozwiązanie zaproponowane przez A. Wasilewskiego dotyczące przedawnialności uprawnień, gdy przepis szczególny tak stanowi, nie spełnia pokładanych nadziei w tej instytucji, która powinna mieć charakter ogólny dla całego systemu prawa administracyjnego[42]. Analiza nad przedawnieniem uprawnień musi ponownie podkreślić podział na uprawnienia wynikające z aktów normatywnych oraz wynikające z indywidualnych aktów administracyjnych. Przedawnienie uprawnień spotyka się z tym samym dylematem, co obowiązki publicznoprawne, tj. czy wszystkie powinny ulegać przedawnieniu. M. Wincenciak

[39] Podobnie W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 159.
[40] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim…*, s. 257.
[41] Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935.
[42] A. Wasilewski, *Upływ czasu…*, s. 63, za L. Adamovich, *Handbuch des oesterreichen Verwaltungsrechts*, Wien 1954, s. 87.

podnosi nieprzedawnialność uprawnień, chyba że przemawiają za tym wartości prawem chronione. To zaś nie dotyczy uprawnień wynikających z wolności obywatelskich[43]. Ten wniosek jest jak najbardziej uzasadniony, jednakże dla lepszego ukazania zasadności przedawnienia uprawnień, należy je podzielić na uprawnienia osobiste oraz uprawnienia nieosobiste. Uprawnienia osobiste dotyczą osobistego statusu jednostki. „Korzystanie z takich uprawnień [osobistych - przyp. M.M.] jest przymiotem wyłącznie człowieka i nie musi mieć związku z jego majątkiem, egzystencją, z prowadzeniem jakiejkolwiek działalności, wykonywaniem pracy czy innych zajęć"[44]. Jeśli chodzi o uprawnienia nieosobiste, tj. rzeczowe, należy podkreślić, że chociaż przysługują one jednostce, która posiada prawa majątkowe do danej rzeczy, to są zależne nie od tych podmiotów, ale od właściwości rzeczy, jakie posiadają i w związku z tym wpływają jedynie na status prawny tego składnika majątkowego[45]. M. Wincenciak stoi na stanowisku, iż uprawnienia publicznoprawne nie powinny ulegać przedawnieniu, ponieważ są przyznawane wyłącznie jednostkom, które same decydują o skorzystaniu z nich. Przemawia za tym dodatkowo wspomniana już zasada ochrony praw nabytych[46]. M. Wincenciak w swoich dalszych rozważaniach nie powraca już do podziału uprawnień na osobiste oraz rzeczowe, a ten podział powinien jednak determinować refleksję nad tym zagadnieniem.

Należy zgodzić się co do poglądu o niedopuszczalności przedawnienia uprawnień o charakterze wolnościowym. Trudno jest sobie wyobrazić przedawnienie prawa dostępu do informacji publicznej, mimo iż w praktyce sądów administracyjnych częstokroć spotyka się konsekwentne nadużywanie tego uprawnienia. Nie można także zaaprobować przedawnialności prawa zgromadzeń, prowadzenia działalności gospodarczej, czy wreszcie prawa do zrzeszania się w rozmaitych organizacjach. Wymienione uprawnienia wolnościowe są niekonkurencyjne względem siebie, a także względem innych podmiotów korzystających z nich. Przyznanie tychże uprawnień przesądza o respektowaniu godności ludzkiej. Administracja publiczna i prawo administracyjne są powołane do ustawicznej ochrony godności człowieka, poprzez nieprzerwany dostęp do praw wolnościowych. Z tego względu instytucja przedawnienia nie może mieć zastosowania do tego rodzaju uprawnień.

---

[43] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim…*, s. 252, podobnie W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 160.
[44] D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 259.
[45] D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne…*, s. 368.
[46] M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim…*, s. 252.

Oprócz uprawnień wolnościowych można wyróżnić także inne uprawnienia osobiste np. prawo do uzyskania różnego rodzaju świadczeń np. z zakresu pomocy społecznej, polityki rodzinnej, świadczenia wychowawczego na dzieci, prawo dofinansowania kształcenia młodocianego pracownika, uprawnienia kombatanckie *etc.* Każde z tych uprawnień jest przyznawane w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Wydając akt w wymienionych sprawach, organ administracji publicznej dokonuje przysporzenia, gdyż zgodnie z materią ustawową adresat tego rozstrzygnięcia może uzyskać uprawnienie przewidziane przez prawodawcę. W przypadku tych uprawnień osobistych, powinno dochodzić do przedawnienia uprawnień. Jak wskazano powyżej, M. Wincenciak uważa, że uprawnienia nie powinny podlegać przedawnieniu. W. Piątek z kolei wyraża przekonanie, że uprawnienia powinny się przedawniać - dotyczy to wyłącznie uprawnień przyznawanych w formie indywidualnego aktu administracyjnego[47]. Należy opowiedzieć się za drugim z wymienionych poglądów. Przyjęcie argumentacji M. Wincenciaka doprowadziłoby do sytuacji, w której choć realizacja uprawnienia odbywa się w układzie podmiot administrowany - podmiot administracji publicznej to jednak powoduje stan niepewności prawa po stronie podmiotu legitymującego się władztwem. Na początku tego podrozdziału wskazano, że upływ czasu pociąga za sobą szereg zmian, w tym także zasobów, jakimi dysponuje strona stosunku prawnego. Jednym z nich jest administracja publiczna. Te zmiany zachodzą z większą lub mniejszą intensywnością. Trudno byłoby uzasadnić sytuację, w której po wielu latach podmiot administrowany uprawniony do świadczenia pieniężnego przyznanego w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej występuje o jego wypłatę. Bieg czasu sprawił, że ten sam podmiot administracji publicznej podjął już działania zmierzające do bieżących wypłat osobom, które znalazły się w sytuacji uprawniającej do ubiegania się o przyznanie tego świadczenia. „Pojawienie się" podmiotu, który powinien otrzymać w przeszłości określone świadczenie jest swoistym zaskoczeniem dla administracji. Z tych samych względów, dla których powinno nastąpić przedawnienie obowiązków, szczególnie pieniężnych, powinno także nastąpić przedawnienie uprawnień przyznawanych w drodze decyzji administracyjnej.

Uzasadnione jest powołanie jeszcze jednego przykładu, który znajduje zastosowanie na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.b.: „Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna

[47] W. Piątek, *Przedawnienie…*, s. 163.

lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata". Słowo „wygasa" użyte przez prawodawcę może wydawać się mylące, jednakże dokonując analizy tego przepisu ujawnia się instytucja przedawnienia, a nie wygaśnięcia z art. 162 k.p.a. Mowa jest o upływie czasu (3 lata), a także o zaniechaniu (brak rozpoczęcia robót budowlanych albo przerwanie ich i niepodejmowanie). Powołane wygaśnięcie decyzji nie sprawia, że postępowanie z art. 37 ust. 1 p.b. staje się bezprzedmiotowe[48]. Tak samo dzieje się, gdy następuje przedawnienie.

Decyzja normatywna prawodawcy o przedawnieniu pozwolenia na budowę jawi się jako w pełni uzasadnione rozwiązanie. Pamiętając o podziale uprawnień na osobiste i rzeczowe, przedawnienie tych drugich uprawnień jest szczególnie uzasadnione z racji oddziaływania rzeczy na osoby trzecie w związku z korzystaniem z tego uprawnienia.

Reasumując, należy zgodzić się z W. Piątkiem o potrzebie wprowadzenia przedawnienia uprawnień przyznawanych w drodze aktu administracyjnego. Jest to również wyraz funkcji stabilizacyjnej, o której była mowa przy okazji analizy zasady legalności działania administracji publicznej. Przedstawiona propozycja jest drobnym ustępstwem względem służebnej roli administracji publicznej. Dla jej skutecznego działania pożądana jest stabilizacja sytuacji prawnej podmiotów administracji publicznej, które tę administrację sprawują. Przedawnienie uprawnień przyznawanych w toku postępowania powinno dotyczyć zarówno uprawnień osobistych jak i rzeczowych.

Zamykając rozważania nad przedawnieniem w prawie administracyjnym, należy jeszcze zwrócić uwagę na aspekty związane z biegiem terminu przedawnienia oraz momentem rozpoczęcia tego terminu.

Sam termin przedawnienia jest określany różnorodnie w materii ustawowej. W odniesieniu do przedawnienia praw i obowiązków nakładanych w drodze aktów administracyjnych, warto uwzględnić propozycję W. Piątka, aby termin przedawnienia wynosił pięć lat. Jest to uwarunkowane obecnymi realiami toczących się postępowań jurysdykcyjnych, jak i postępowań sądowych.

Należy odnotować fakt, że w przypadku decyzji administracyjnej rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia następuje od momentu uzyskania przez nią przymiotu ostateczności, gdyż dopiero z tą chwilą staje się elementem obrotu prawnego i wywołuje skutek[49]. Świadczy o tym choćby treść art. 130 § 1 i 2

[48] Wyrok WSA w Poznaniu z 1.07.2020 r., II SA/Po 984/19, CBOSA.

[49] W. Piątek, *Aksjologiczne podstawy trwałości decyzji administracyjnej w czasie* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017, s. 1036-1037, zob. także uchwała NSA z 11.01.2010 r., I OPS 5/09, CBOSA.

k.p.a., który stanowi o suspensywności odwołania. Decyzja organu I instancji nie wywołuje skutku prawnego do czasu rozpoznania odwołania.

W przypadku praw i obowiązków wynikających bezpośrednio z aktów normatywnych, rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia następuje z momentem, w którym ziszczą się okoliczności faktyczne, z którymi prawodawca wiąże skutek prawny. Jako przykład można przywołać regulację art. 15 ust. 1 zd. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[50], zgodnie z którą opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Spełnienie hipotezy przedstawionej normy prawnej, tj. rozpoczęcie sprzedaży na targowiskach, wiąże się z obowiązkiem realizacji dyspozycji tej normy, tj. obowiązkiem zapłaty opłaty targowiskowej. Wystąpienie tego zdarzenia prawnego powinno się jednocześnie wiązać z rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia.

Ostatnim akcentem zagadnienia przedawnienia jest zawieszenie oraz przerwanie biegu terminu przedawnienia. Regulacja działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego jawi się jako interesujące rozwiązanie, jednakże należy zwrócić uwagę na kilka kontrowersyjnych kwestii. Na wstępie niezbędne jest rozróżnienie omawianych pojęć, tj. „zawieszenie" oraz „przerwanie". Przerwanie oznacza brak ciągłości, podzielenie na części, rozbicie. Przerwanie biegu terminu oznacza zatem, że jego rozpoczęcie następuje na nowo, kiedy odpadnie podstawa przerwania. Takie rozstrzygnięcie zostało wyrażone w art. 189h § 2 k.p.a. Zawieszenie biegu terminu oznacza jego wstrzymanie. To prowadzi do wniosku, że odpadnięcie przesłanki zawieszenia sprawia, że termin biegnie dalej (podobnie w art. 189h § 4 k.p.a.).

Prawodawca wyróżnił następujące przesłanki przerwania biegu terminu przedawnienia egzekucji administracyjnych kar pieniężnych: ogłoszenie upadłości strony (art. 189j § 1 k.p.a.), chociaż ta przesłanka dotyczy także przedawnienia jej nałożenia (art. 189h § 1 k.p.a.), zastosowanie środka egzekucyjnego (art. 189j § 4 pkt 1 k.p.a.), doręczenie zarządzenia zabezpieczenia w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 189j § 4 pkt 2 k.p.a.) oraz odroczenie terminu płatności, a także rozłożenie spłaty należności na raty (art. 189k § 1 k.p.a.). W stosunku do zawieszenia biegu terminu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej przewidziano (art. 189h § 4 k.p.a.): wniesienie środka zaskarżenia od decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej do sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, albo skargi kasacyjnej od prawomocnego

[50] Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 707 z późn. zm.

orzeczenia w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej, wniesienie żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa oraz doręczenie zarządzenia zabezpieczenia w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia.

Zasadne jest osobne wprowadzenie przedawnienia w stosunku do nałożenia, a także wyegzekwowania kary pieniężnej. Prawodawca wiąże z tymi dwoma stanami odmienne skutki - przerwanie albo zawieszenie biegu terminu. Przerwanie wiąże się przede wszystkim z egzekucją. Celem przerwania jest zachowanie możliwości urzeczywistnienia obowiązku. R. Hauser, W. Piątek oraz A. Skoczylas zasadnie zwrócili uwagę na problem wynikający z przesłanki zastosowania środka egzekucyjnego. Zdaniem tych autorów, powołana przesłanka budzi niebezpieczeństwo w postaci możliwości wprowadzenia stanu pozorności działań organów egzekucyjnych. Wystarczy bowiem zawiadomić zobowiązanego o zastosowaniu środka egzekucyjnego, a bieg terminu przedawnienia ulega przerwaniu. Po bezskutecznej próbie egzekucji termin biegnie od nowa, czyniąc sytuację zobowiązanego niepewną na kolejny okres przedawnienia. W praktyce może dojść do wydłużania terminu przedawnienia bez końca[51]. R. Hauser, W. Piątek i A. Skoczylas zasadnie skrytykowali tę przesłankę. Przedstawiona krytyka wpisuje się w przedstawiony wyżej postulat zakazu działania pozornego przez podmioty administracji publicznej.

Uzasadnieniem wstrzymania biegu terminu w związku z jego zawieszeniem i wznowieniem po odpadnięciu przesłanki jest zasada wykonalności decyzji ostatecznej. Rozstrzygnięcie wydane w administracyjnym toku postępowania w ostatniej instancji podlega co do zasady wykonaniu[52]. Wyjątkiem są przypadki, które mogą uzasadniać wstrzymanie jego wykonania przez organ administracji publicznej (art. 61 § 2 p.p.s.a.) albo przez sąd administracyjny (art. 61 § 3 p.p.s.a.). Wobec możliwości wykonania ostatecznego rozstrzygnięcia, wniesienie środków zaskarżenia do sądu administracyjnego czy też powszechnego sprawia, że należy respektować upływ terminu przedawnienia. Organ egzekucyjny pozostaje w uprzywilejowanej sytuacji, ponieważ mimo niepewności zgodności z prawem jego rozstrzygnięcia (z uwagi na poddanie go sądowej kontroli) może przystąpić do egzekucji. Zobowiązany ma możliwość kwestionowania przedmiotowego rozstrzygnięcia, jednakże musi się poddać obowiązkowi jego wykonania.

[51] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych*…, s. 321.
[52] Postanowienie WSA w Poznaniu z 9.08.2021 r., II SA/Po 521/21, CBOSA.

Prawodawca uwzględnia zatem tą okoliczność i wprowadza zawieszenie ze skutkiem dalszego biegu terminu po odpadnięciu przesłanki zawieszenia.

7.3. Egzekucja administracyjna praw i obowiązków

Nakaz egzekwowania publicznoprawnych obowiązków został uregulowany w art. 6 § 1 u.p.e.a. „Zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej polega na tym, że jeżeli zobowiązany nie wykona obowiązku dobrowolnie, wierzyciel musi podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel nie może się kierować własnym uznaniem czy wszczynać egzekucję, ale ciąży na nim taki obowiązek. Ustawa wyłącza więc zasadę rozporządzalności dochodzenia przez wierzyciela wykonania obowiązku spoczywającego na zobowiązanym (art. 6 § 1 u.p.e.a.)”[53]. W tym między innymi należy upatrywać różnice pomiędzy administracyjną a sądową egzekucją. Podmiot administracji publicznej nie może zdecydować o zaniechaniu egzekwowania obowiązków publicznoprawnych, gdyż ich realizacja ma się przyczyniać do ochrony interesu publicznego, ale także interesu osób trzecich, a ponadto do budowania dobra wspólnego[54]. Zaniechanie ze strony wierzyciela stanowi o jego bezczynności, która podlega zaskarżeniu przez każdego, kto ma w tym interes prawny lub faktyczny[55].

Należy mieć na względzie racjonalność działań organów egzekucyjnych. Prawodawca zwalnia wierzyciela z obowiązku prowadzenia egzekucji w sytuacji, gdy łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż sześć miesięcy (art. 6 § 1 zd. 2 u.p.e.a.). Prawodawca chce uchronić wierzyciela od kosztów egzekucyjnych przewyższających wyegzekwowany obowiązek pieniężny. Z tego względu pozostawia wierzycielowi możliwość niewszczynania postępowania egzekucyjnego. Należy traktować ten stan w kategorii wyjątku.

---

[53] J. Olszanowski, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne* [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017, s. 277, zob. także B. Adamiak, *Tok postępowania egzekucyjnego* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 679, wyrok NSA z 9.03.2021 r., III FSK 2660/21, wyrok WSA we Wrocławiu z 6.02.2020 r., II SA/Wr 575/19, CBOSA.

[54] A. Skoczylas, W. Piątek, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020, s. 582.

[55] Wyrok WSA w Warszawie z 22.06.2006 r., VII SA/Wa 146/06, CBOSA.

Zdaniem M. Szubiakowskiego, celowe zaniechanie ze strony wierzyciela prowadzi do zastanowienia nad racjonalnością innych zasad prawnych, co niesie ze sobą bardzo negatywne konsekwencje przede wszystkim prowadzące do zwątpienia w instytucję państwa, a także kwestionowania legitymizacji jego działań[56]. „Celem postępowania egzekucyjnego jest zapewnienie skuteczności aktów administracyjnych wydawanych w postępowaniu administracyjnym w drodze przymusowego wykonania wynikających z nich obowiązków. Postępowanie egzekucyjne służy też zapewnieniu wykonania obowiązków publicznoprawnych wynikających z mocy prawa"[57]. Ponownie uwidacznia się skuteczność prawa. Bez egzekwowania obowiązków przez podmioty administracji publicznej nie można mówić o skuteczności administracji publicznej, a w konsekwencji całego państwa. Mimo, iż wykonanie uprawnień nie zostało uregulowane w trybie egzekucji administracyjnej, realizacja praw wynikających z aktów normatywnych albo z indywidualnych aktów administracyjnych powinna następować bez zbędnej zwłoki. Obecny stan prawny nie reguluje materii bezczynności w zakresie wykonania uprawnienia wynikającego z decyzji, jednak szkody powstałe w związku z zaniechaniem podlegają odpowiedzialności administracji publicznej na podstawie art. 417 i następnych k.c. Należałoby zastanowić się nad koniecznością rozbudowania instytucji skargi na bezczynność organu administracji publicznej, który nie wykonuje swojej decyzji przyznającej określone uprawnienie. Obecnie istnieje jedynie możliwość skargi na bezczynność organu administracji publicznej, który nie wykonuje swojej decyzji administracyjnej poprzez np. wypłatę świadczenia[58]. To jednak nie pozwala na stwierdzenie, że egzekucyja uprawnień publicznoprawnych doczekała się skutecznych regulacji. Wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę na bezczynność i tak nie sprawia, że organ administracji publicznej zostanie obciążony obowiązkiem pod rygorem zastosowania wobec niego środków przymusu. Wprowadzenie egzekucji uprawnień publicznoprawnych mogłoby stanowić zabezpieczenie sytuacji prawnej adresata decyzji, a tym samym wprowadzałoby pewność prawa, o której była już wielokrotnie mowa. Dyskusja nad wprowadzeniem egzekucji uprawnień pozostaje otwarta w kontekście umiejscowienia jej w materii obejmującej sądowe postępowanie egzekucyjne,

[56] Por. M. Szubiakowski, *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2014, s. 124.
[57] M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009, s. 26.
[58] Wyrok WSA w Lublinie z 6.10.2022 r., II SAB/Lu 55/22, CBOSA.

czy w regulacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a może w ramach osobnej procedury.

Nie ulega wątpliwości zatem, że wykonywanie obowiązków i uprawnień publicznoprawnych przez podmioty administracji publicznej jest jej obowiązkiem i nie może, co do zasady powstrzymać się od ich realizacji.

7.4. Sukcesja praw i obowiązków

7.4.1. Uwagi wprowadzające

W poprzednim rozdziale, a także w podrozdziale 7.1. podniesiono, że prawa i obowiązki publicznoprawne mają charakter osobisty. Pamiętając wypowiedź E. Ochendowskiego, można by postawić tezę, że te prawa i obowiązki (bez wyjątku) są ściśle związane z ich adresatem. Śmierć osoby fizycznej, czy też kres bytu prawnego osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej miałby z kolei prowadzić do wygaśnięcia praw i obowiązków, co potwierdzałoby twierdzenie o wyłącznie ich osobistym charakterze. Na tym w zasadzie można by zakończyć tę punkt i przejść do rozważań ostatniego podrozdziału.

W podrozdziale 7.1. zaznaczono również, że prawa i obowiązki publicznoprawne nie zawsze dotyczą osoby. Należy zatem dokonać podziału praw i obowiązków publicznoprawnych przyjmując jako determinantę cel, jakiemu one służą. Nie da się nie zauważyć, że prawodawca w rozmaitych regulacjach materialnego prawa administracyjnego kieruje prawa i obowiązki publicznoprawne względem osób, a także względem rzeczy, uznając odpowiednio, że w danym stosunku administracyjnoprawnym jego istotą jest status osoby, a w innym - status rzeczy.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że prawa i obowiązki publicznoprawne można podzielić na osobiste i rzeczowe. Dalsza analiza potwierdzi, że wyróżnia się także prawa i obowiązki publicznoprawne o charakterze osobisto-rzeczowym, które w doktrynie określa się mianem praw i obowiązków mieszanych. W tej sytuacji teza o bezwzględnym zakazie sukcesji będzie doznawać wyjątków.

Przedstawiony podział zasługuje na przybliżenie specyfiki praw i obowiązków, choć już teraz da się intuicyjnie wyodrębnić ich zakresy. Kiedy prawodawca kieruje uprawnienie lub obowiązek o charakterze personalnym, czyli takim, od którego wystąpienia poszczególnych cech jego adresata wiąże się określony skutek

prawny, prawo lub obowiązek ma charakter osobisty[59]. Gdy zamysł prawodawcy koncentruje się na statusie prawnym określonej rzeczy, czy szerzej - składnika majątkowego, a status osoby jej dzierżyciela nie jest istotą stosunku administracyjnoprawnego, a przynajmniej nie jest jego najważniejszym elementem, takie prawa i obowiązki mają charakter rzeczowy[60].

Prawa i obowiązki osobowo-rzeczowe (mieszane), które niewątpliwie istnieją i stanowią treść wielu stosunków administracyjnoprawnych z uwagi na swoją nazwę, dotyczą obu omówionych wyżej sfer. Bywa jednak, że stosunki mieszane regulując jednocześnie status osobowy i rzeczowy, koncentrują się w większym stopniu na jednej z tych części. Można powiedzieć, że stosunki mieszane występują w postaci z przewagą charakteru osobistego oraz z przewagą charakteru rzeczowego. Prawa i obowiązki o charakterze mieszanym występują wówczas, gdy prawodawca reguluje sytuację prawną osoby, jednakże tylko w sytuacji, gdy uprzednio będą miały miejsce zdarzenia wpływające na status prawny rzeczy. Taka sama relacja będzie miała miejsce, gdy prawodawca będzie przesądzać o sytuacji prawnej rzeczy, pod warunkiem, że osoba związana z tą rzeczą będzie wykazywać określone cechy. Każdy rodzaj praw i obowiązków publicznoprawnych z uwzględnieniem podziału na osobiste, rzeczowe i mieszane zostanie przedstawiony jedynie w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla omówienia sukcesji.

Wyróżnia się w doktrynie także prawa lub obowiązki o charakterze tzw. ściśle rzeczowym. Należą do nich te prawa i obowiązki, które wyłącznie koncentrują się na statusie prawnym rzeczy traktując aspekt osobowy jako nieistotny względem treści stosunku administracyjnoprawnego. E. Szczygłowska w swoich rozważaniach przedstawia prawa i obowiązki ściśle rzeczowe na przykładzie decyzji o uznaniu obiektu za zabytek, a także decyzji o uznaniu za pomnik przyrody. Niewątpliwie wskazane decyzje administracyjne przesądzają o sytuacji prawnej tych rzeczy. Z tymi decyzjami wiąże się obowiązek realizacji zadań ukierunkowanych odpowiednio na ochronę i opiekę nad zabytkiem, a także ochronę i dbałość o pomnik przyrody[61]. Chociaż już wyprzedzająco warto wskazać, że w przypadku tzw. ściśle rzeczowych praw i obowiązków E. Szczygłowska zasadnie nie uznaje ich sukcesji z uwagi na to, że zmiana właściciela czy posiadacza zabytku/pomnika

[59] M. Kruszyńska-Kośmicka, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, Poznań 2010, s. 17 - niepublikowana rozprawa doktorska dostępna w zasobach informacyjnych Biblioteki Uniwersyteckiej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu [dostęp: 2.06.2021 r.].

[60] G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 280.

[61] Kwestie praw i obowiązków wynikających z przedmiotowych decyzji regulują: ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa o ochronie przyrody.

przyrody nie ma żadnego wpływu na treść decyzji administracyjnej, gdyż dotyczy ona wyłącznie wpisu do rejestru zabytków/uznania za pomnik przyrody, a nie nakłada praw i obowiązków. Te wynikają bezpośrednio z ustawy, a aspekt osobowy rzeczywiście nie stanowi o treści stosunku administracyjnoprawnego[62]. Prawa i obowiązki spoczywają na każdoczesnym właścicielu odpowiedzialnym za rzecz będącą istotą bezpośredniego albo pośredniego działania prawodawcy względem niej. E. Szczygłowska zasadnie zatem uważa, że skoro te prawa i obowiązki spoczywają na każdorazowym właścicielu, to jego zmiana nie powoduje przejścia praw i obowiązków. Jedyna zmiana, jaka następuje, dotyczy ich egzekwowania od osoby, która nabyła rzecz stanowiącą istotę stosunku administracyjnoprawnego.

W związku z przedstawionym podziałem praw i obowiązków publicznoprawnych warto jeszcze raz zadać pytanie: czy podlegają one sukcesji, czy może wygasają wraz z kresem bytu prawnego podmiotu administrowanego? Z uwagi na to, że prawa i obowiązki o charakterze osobistym stanowią zdecydowaną większość względem praw i obowiązków rzeczowych oraz mieszanych, przyjmuje się jako zasadę prawną, iż w zakresie stosunków administracyjnoprawnych, sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych o charakterze osobistym jest niedopuszczalna. „Wzajemna relacja co najmniej dwóch podmiotów, oparta na przepisach tego prawa [administracyjnego - przyp. M.M.], której treścią są uprawnienia i obowiązki, wskazuje na ich osobisty przymiot. Publiczne prawa i obowiązki pozostają trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione. W zasadzie są nieprzenoszalne i gasną razem ze śmiercią i nie ma do nich następstwa prawnego”[63]. W przedstawionym twierdzeniu A. Matana, a uprzednio także E. Ochendowskiego cały czas wyróżnia się cecha osobistych praw i obowiązków związanych z osobą fizyczną, tudzież podmiotem prawa, innego niż osoba fizyczna.

Traktując obecnie o charakterze osobistym praw i obowiązków w kontekście ich sukcesji, należy przyjąć jako zasadę prawną, że w prawie administracyjnym obowiązuje, z pewnymi wyjątkami, zakaz sukcesji praw i obowiązków administracyjnoprawnych. Taka silna deklaracja wymaga wyjaśnienia. Należy podkreślić ponownie to, co zostało już wyartykułowane w kontekście skuteczności prawa administracyjnego. Nie może być tak, że adresat prawa lub obowiązku uchyla

[62] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 169-170, B. Walawski, *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939, s. 82, F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928, s. 34, E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, München 1973, s. 191-192.

[63] A. Matan, *Następstwo (sukcesja) z mocy prawa w materialnym prawie administracyjnym*, „Casus” 2008, nr 50, s. 19, zob. także S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne…*, s. 135, M. Kruszyńska-Kośmicka, *Następstwo prawne…*, s. 17.

się od jego wykonania wskazując na swoje miejsce „zastępcę" czy też „następcę". Z uwagi na, co do zasady, charakter imperatywny norm prawa administracyjnego (*ius cogens*), a także władczość administracji publicznej (*imperium*) nie da się uwolnić od praw i obowiązków o charakterze osobistym. „Wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada legalności działania administracji nie pozwala bowiem na władcze wkraczanie w swobodę działań podmiotów zewnętrznych względem administracji w sposób nieprzewidziany w przepisach prawa. Stanowiące podstawę stosunku administracyjnoprawnego bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa mają więc za zadanie określać (pośrednio lub bezpośrednio), jakie są prawa lub obowiązki podmiotów administrowanych. Wspomniane obowiązki lub/i uprawnienia podmiotów administrowanych nie są określane w przepisach prawa po to, by uczynić je przedmiotem obrotu gospodarczego, ale właśnie po to, żeby istniała pewność, komu przysługuje uprawnienie publicznoprawne, względnie kogo obciąża obowiązek publicznoprawny"[64]. Spełnianie uprawnień i obowiązków przez ich adresata posiada fundamentalny wpływ na sprawność działania państwa. Skoro więc prawa i obowiązki są „przypisane" ich adresatowi to pozostają z nim, aż do momentu, kiedy albo zostaną wykonane, co będzie przesądzało o niemożności skorzystania z nich później w określonej sytuacji, albo ulegną wygaśnięciu w związku ze śmiercią adresata. Taki sam wniosek należy wyciągnąć względem podmiotów prawa innych niż osoby fizyczne. Obowiązek złożenia przez podatnika, a więc także przez osobę prawną, deklaracji podatkowej, ma charakter osobisty, od którego ten nie może się uwolnić[65].

E. Szczygłowska analizuje w swoich rozważaniach potencjalną możliwość sukcesji praw i obowiązków o charakterze osobistym. Przedmiotem swojej refleksji czyni dziedziczenie uprawnień z zakresu ubezpieczeń społecznych i pomocy socjalnej państwa, a także uprawnienia kombatanckie. Stwierdza jednak, że świadczenia pobierane przez osoby pozostałe po zmarłej osobie, której przysługiwał określony katalog uprawnień, nie podlegają „przejściu" na żyjących członków rodziny. Podkreśla natomiast, że z woli prawodawcy przyznaje się tym osobom określone świadczenia z uwagi na fakt, że wśród członków rodziny znajdowała się osoba korzystająca z uprawnień o charakterze osobistym. Tym samym np. świadczenia kombatanckie nie podlegają sukcesji na następców prawnych, tylko pozostali członkowie rodziny korzystają z uprawnień wynikających z tytułu

[64] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 35.
[65] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 141, zob. wyrok WSA w Gliwicach z 12.11.2020 r., I SA/Gl 237/20, CBOSA.

pokrewieństwa z kombatantem[66]. Wolą prawodawcy jest, aby rodzina zasłużonej osoby również cieszyła się szacunkiem i przywilejami, jako że dzieliła wspólny los z osobą doświadczoną przez wydarzenia życiowe uzasadniające przyznanie jej uprawnień kombatanckich.

Dotychczasowe rozważania wymagają sformułowania następujących wniosków: zakaz sukcesji praw i obowiązków należy traktować jako zasadę prawną, gdyż z uwagi na normy o charakterze, co do zasady, *ius cogens* są one przypisywane adresatom, którzy są odpowiedzialni za ich realizację. To samo dotyczy tych praw i obowiązków ściśle związanych z adresatami. Nie mogą zatem uwolnić się od nich w żaden sposób.

Powyżej wskazano, że istotą praw i obowiązków rzeczowych jest status prawny tej rzeczy. Prawodawca jest niejako „zainteresowany" jej losem, aby mogła spełniać swoje funkcje. Konieczne jest zatem umożliwienie dalszego korzystania z rzeczy, niezależnie od tego kto będzie jej właścicielem. Z tego względu prawa i obowiązki o charakterze rzeczowym są podatne na sukcesję, ponieważ rolą prawodawcy jest zapewnienie stabilności ich sytuacji prawnej i umożliwienie racjonalnego korzystania z nich[67]. Pojawia się zatem pytanie, z czego wynika sukcesja praw i obowiązków rzeczowych? Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać w sferze prawa cywilnego z uwagi na fakt, że prawa i obowiązki rzeczowe są związane z określoną rzeczą, a szerzej - z materią majątkową, która podlega dziedziczeniu i jest zbywalna.

Nauka prawa cywilnego stoi na stanowisku, że cywilne prawo podmiotowe, definiowane jako „przyznana przez normę prawną na rzecz podmiotu stosunku prawnego sfera możliwości postępowania w sposób określony w tej normie, czyli zgodnie z treścią prawa przedmiotowego"[68], jest elementarną częścią stosunku prawnego, z którym skorelowany jest obowiązek działania jednego podmiotu na rzecz drugiego oraz uprawnienie do żądania spełnienia określonego świadczenia przez drugi podmiot względem pierwszego. Skoro następstwo prawne ma prowadzić do „zajęcia miejsca" jednego podmiotu przez jego następcę, to taka sytuacja prawna musi prowadzić do odpowiednich modyfikacji stosunku prawnego, w który uwikłany był dotąd poprzednik prawny. Ponieważ w prawie cywilnym przyjmuje się jako jedną z podstawowych zasad prawnych zbywalność cywilnego prawa podmiotowego, w ślad za nim podążają prawa majątkowe (obejmujące

[66] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 260.
[67] K. Ziemski, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2009, nr 1, s. 9 i 10.
[68] A. Wolter [w:] A. Wolter, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J. I. Bielecki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 215-216.

także rzeczy)[69]. Skoro rzeczy podlegają zbyciu, a prawodawcy zależy na dalszej możliwości korzystania z nich, należy wyciągnąć wniosek, za K. Ziemskim[70], że prawa i obowiązki o charakterze rzeczowym istotnie podlegają sukcesji. Status prawny rzeczy, który jest przedmiotem stosunku administracyjnoprawnego rodzi konieczność przypisania odpowiedzialności za prawa i obowiązki skierowane względem osoby, która posiada tytuł prawny do tej rzeczy[71]. Z tego względu można stwierdzić, że cywilne prawo podmiotowe jest podstawą do skonstruowania interesu prawnego na gruncie „stosunku sukcesyjnego", gdy przepis szczególny administracyjnego prawa materialnego nie stanowi inaczej[72]. Sukcesja praw i obowiązków rzeczowych nie zmienia tego faktu.

7.4.2. Sukcesja uniwersalna praw i obowiązków rzeczowych

Przedstawiono zatem zbywalność praw majątkowych. Należy jeszcze uzupełniająco podkreślić, że prawa majątkowe stanowią składnik masy spadkowej, która w sytuacji śmierci ich właściciela podlega dziedziczeniu. Ten wniosek jest skonstruowany w oparciu o przepis art. 922 § 1 k.c., ale znajduje też odzwierciedlenie w poglądach doktryny[73]. Między innymi M. Miemiec, który stwierdza, że podstawą sukcesji praw i obowiązków majątkowych jest ich „rzeczowość", a więc sytuacja prawna wpływająca na status rzeczy w sposób bezpośredni albo pośredni. Nie można przy tym pomijać aspektu personalnego, ponieważ prawa i obowiązki będą obciążać podmiot, który ma tytuł prawny do tej rzeczy[74].

Dokonany podział form przejścia cywilnych praw podmiotowych, tj. w formie dziedziczenia oraz w formie zbycia, otwiera szerokie rozważania nad sukcesją o charakterze odpowiednio uniwersalnym (generalnym, czy też pod tytułem ogólnym) i singularnym (indywidualnym, czy też pod tytułem szczególnym). Dla skonstruowania w ramach projektu ustawy ogólnych dyrektyw, według których sukcesja powinna zachodzić, zasadne jest pochylenie się nad uwarunkowaniami tych dwóch rodzajów sukcesji.

---

[69] A. Wolter [w:] A. Wolter, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J. I. Bielecki (red.), *Kodeks cywilny…*, s. 133-134.
[70] K. Ziemski, *Sukcesja praw i obowiązków…*, s. 10.
[71] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2009 r., III SA/Wa 440/08, CBOSA.
[72] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 56. Potwierdza się ponownie twierdzenie T. Grossmanna, że prawo rzeczowe może stanowić podstawę do wywodzenia interesu prawnego.
[73] E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2016, s. 11.
[74] M. Miemiec, *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Univesitatis Wratislaviensis" 1990, nr 26, s. 30.

Zagadnienie sukcesji uniwersalnej musi być rozpoznane z uwzględnieniem śmierci osoby fizycznej, a także zakończeniem bytu osoby prawnej. W kontekście osób fizycznych sukcesja uniwersalna będzie następować w drodze dziedziczenia, które definiuje się jako „przejście ogółu praw i obowiązków zmarłego na jedną lub kilka osób. Krąg takich osób wyznacza wola spadkodawcy (przy dziedziczeniu testamentowym) lub przepis ustawy (przy dziedziczeniu ustawowym). Zdarzeniem, z którym ustawa łączy takie przejście praw i obowiązków, jest śmierć osoby fizycznej”[75]. Dziedziczenie[76] powoduje więc, że następca prawny „wchodzi w miejsce” poprzednika prawnego i staje się stroną stosunków prawnych (szeroko rozumianych), w których spadkodawca był dotąd stroną. Podkreślenia wymaga jedynie to, że przedmiotem dziedziczenia są wyłącznie prawa majątkowe, nie osobiste.

Warto zwrócić uwagę na pogląd I. Czumy, który w dwudziestoleciu międzywojennym traktował, co prawda, o materii podatkowej, ale zawarł w swoich rozważaniach istotną myśl, która będzie miała wpływ na właściwe przedstawienie sukcesji uniwersalnej praw i obowiązków rzeczowych w przypadku śmierci osoby fizycznej. I. Czuma stwierdził: „Majątek jest bowiem jedynem i ostatecznem źródłem, z którego się opłaca wszelkie ciężary. Tylko wtedy można płacić, gdy coś się ma, tzn., gdy się rozporządza choćby najmniejszym majątkiem. […] Skarbowość wystawia czaty w różnych punktach życia i stosunków. Wie, że czaty się udadzą, gdy podatnik czemś rozporządza, gdy coś ma, gdy posiada majątek, choćby najskromniejszy”[77]. Zacytowane twierdzenie prowadzi do następującego wniosku: otóż, posiadanie rzeczy, co do której prawodawca bezpośrednio (w drodze ustawy) lub pośrednio (w drodze decyzji administracyjnej) kieruje lub skierował już poszczególne prawa lub obowiązki (o charakterze rzeczowym) wymaga ich realizacji dla zapewnienia stabilności sytuacji prawnej tej rzeczy. Z tego względu musi dochodzić do sukcesji, aby „odpadnięcie” jej właściciela czy posiadacza nie czyniło tej rzeczy bezużytecznej.

Na gruncie niniejszej pracy jak i na gruncie ustawy regulującej w przyszłości część ogólną prawa administracyjnego należy przyjąć twierdzenie, zgodnie z którym śmierć osoby fizycznej prowadzi do sukcesji praw i obowiązków o charakterze rzeczowym. Można wprowadzić zastrzeżenie wyłączające sukcesję praw

[75] E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*…, s. 32.
[76] W tej części rozważań przyjmuje się, że chodzi o dziedziczenie ustawowe, a więc, gdy następca prawny wstępuje w ogół praw i obowiązków.
[77] I. Czuma, *Glosa do wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 16 października 1935 r., l. rej. 10.702/3*, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych” 1935, nr 7-8, s. 457-458.

i obowiązków o charakterze rzeczowym w stosunku do rzeczy, gdy prawodawca w przepisach szczególnych stanowi inaczej. Zastrzeżenie to może spełniać funkcję ochronną, gdy prawodawca będzie obawiać się o przeznaczenie jakiejś szczególnej rzeczy na cele, których nie będzie spełniać „pod rządami" nowego właściciela, a więc rzecz nie będzie spełniać swojej istoty. Wówczas prawodawca powinien odmawiać przyznania tychże praw i obowiązków. Podobne rozwiązania zostały uregulowane w ustawie - Kodeks spółek handlowych[78], czy też ustawie - Prawo upadłościowe[79]. „Prawo cywilne łączy skutek sukcesji uniwersalnej z bardzo specyficznymi zdarzeniami prawnymi, takimi jak śmierć osoby fizycznej czy łączenie się podmiotów gospodarczych. Skoro motywem i uzasadnieniem sukcesji administracyjnoprawnej, co wynika z wcześniejszych rozważań, może być takie zdarzenie cywilnoprawne jak przeniesienie własności rzeczy lub praw, których posiadanie decyduje o byciu stroną stosunku administracyjnoprawnego, to tym bardziej podobną sukcesję winny powodować zdarzenia wykazujące wspomnianą specyfikę"[80].

Refleksje podjęte w poprzednim akapicie uprawniają do następującego wniosku: śmierć osoby fizycznej powoduje sukcesję rzeczowych praw i rzeczowych obowiązków administracyjnoprawnych na jego następcę prawnego, z uwagi na fakt, że rzecz stanowi składnik masy spadkowej. Ta z kolei, w myśl art. 922 § 1 k.c., stanowi przedmiot dziedziczenia.

Dotychczasowe rozważania wskazywały na sytuację, gdy dziedziczenie miało miejsce w trybie ustawowym. Warto zastanowić się, czy dziedziczenie testamentowe wywołuje jakieś różnice w zakresie sukcesji uniwersalnej praw i obowiązków o charakterze rzeczowym. W tym zakresie nie ma także większych wątpliwości, że zgodnie z art. 925 k.c. spadkobierca nabywa spadek z chwilą śmierci. Ponieważ przepis art. 925 k.c. znajduje się w tytule I pt. „Przepisy ogólne" księgi IV Kodeksu cywilnego, należy uznać, że znajdują one zastosowanie do dalszych przepisów regulujących zarówno dziedziczenie ustawowe jak i dziedziczenie testamentowe. Zasada wyrażona w art. 925 k.c. dotyczy każdego spadkobiercy - ustawowego i testamentowego[81]. Natomiast w doktrynie prawnospadkowej uznaje się, że nabycie spadku ma charakter sukcesji uniwersalnej niezależnie od tego, czy opiera

[78] Ustawa z 15.09.2000 r. - Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm, dalej jako: „k.s.h.".
[79] Ustawa z 28.02.2003 r. - Prawo upadłościowe, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 614 z późn. zm., dalej jako: „p.u.".
[80] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 99.
[81] Wyrok NSA z 4.12.2014 r., II FSK 3034/12, CBOSA.

się ono o dziedziczenie ustawowe, czy też testamentowe[82]. Zatem dziedziczenie ustawowe oraz testamentowe zakreśla jedynie rozmiary masy spadkowej, nie uzależniając od tego możliwości zajścia sukcesji uniwersalnej praw i obowiązków o charakterze rzeczowym. Można przyjąć dla porządku, że w przypadku dziedziczenia ustawowego mowa jest o sukcesji uniwersalnej całkowitej, a w przypadku dziedziczenia testamentowego - sukcesji uniwersalnej częściowej.

Poza śmiercią osoby fizycznej, należy zbadać kres, ewentualnie zmiany, jakie zachodzą w bytności osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych spoczywających na tych podmiotach została fragmentarycznie uregulowana w Kodeksie spółek handlowych. Dalsza analiza będzie wymagała refleksji nad brzmieniem art. 494 § 1, 2 i 5, art. 531 § 1 i 2 oraz art. 553 § 1 i 2 k.s.h. Powołane przepisy dotyczą odpowiednio łączenia, podziału oraz przekształcania spółek prawa handlowego.

Zgodnie z art. 494 § 1 i 2 k.s.h.: „Spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki [§ 1 - przyp. M.M.]. Na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej [§ 2 - przyp. M.M.]". Pierwsza jednostka redakcyjna powołanego przepisu zakłada dwie sytuacje. Pierwsza - gdy jedna spółka przejmuje drugą w ten sposób, że druga staje się integralną częścią pierwszej (A + B = A) oraz druga - gdy w wyniku połączenia dwóch spółek powstaje zupełnie nowa spółka (A + B = C). Ponadto spółka przejmująca albo nowo powstała w wyniku połączenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki, które posiadała spółka przejmowana albo obie spółki, których połączenie doprowadziło do powstania nowej spółki. Prawodawca podkreśla w § 2 tego przepisu, że szczególnie (a więc wyróżnia zasadnicze prawa) dochodzi do przejęcia uprawnień wynikających z zezwoleń, koncesji oraz ulg, chyba że ustawa albo decyzja administracyjna o ich przyznaniu stanowi inaczej. P. Chyb zaznacza, że przepis art. 494 § 2 k.s.h. dotyczy wszystkich praw i obowiązków, nie tylko wynikających z koncesji, czy

[82] J. Piątowski, H. Witczak, J. Kawałko, *Spadek. Ogólna problematyka dziedziczenia* [w:] B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo spadkowe*, Warszawa 2015, s. 131-133.

zezwoleń[83]. Jest to zasadna uwaga, ponieważ ten wniosek można wyciągnąć na podstawie samej redakcji powołanego przepisu, mianowicie przez użycie sformułowania „w szczególności". To oznacza z kolei, że nazwa danego rozstrzygnięcia nie ma znaczenia. Istotne jest, aby organ administracji publicznej rozstrzygał o prawach lub obowiązkach w toku postępowania administracyjnego[84].

Również w przypadku treści art. 494 § 1 k.s.h. można mówić o sukcesji uniwersalnej, gdyż prawodawca wyraźnie wskazuje, że w wyniku połączenia spółka przejmująca albo nowo powstała wstępuje w ogół praw i obowiązków spółki przejętej albo tych, z których powstała nowa spółka. Należy podkreślić, że sukcesja uniwersalna całkowita osób prawnych jest możliwa, gdy tak jak w przypadku osób fizycznych, dochodzi do zmian w sferze bytności. Potwierdza to E. Szczygłowska, która w kontekście komentowanego przepisu formułuje tezę, iż dochodzi do „wtapiania się" jednej spółki w drugą albo powstanie nowej w taki sposób, że spółka przejęta traci swój byt, ale jej cechy i majątek stanowią od teraz cechy i majątek spółki przejmującej. Podobny wniosek można sformułować w kontekście zawiązania nowej spółki[85].

Istotne jest podkreślenie następującego twierdzenia: powyżej wskazano, za E. Szczygłowską, iż dochodzi do „wtopienia się", „zlewania się substancji" spółek w jedną całość w wyniku fuzji. Fuzja uzasadnia przejęcie wszystkiego, co wiąże się ze spółką przejmowaną, gdyż oto spółka przejęta staje się integralną częścią spółki przejmującej. Zasadnie zatem należy twierdzić, że z uwagi na cechy spółki przejętej, prawa i obowiązki publicznoprawne przechodzą na spółkę przejmującą, tudzież nowo powstałą, gdyż niejako spółka przejęta tudzież spółki tworzące nową dalej „istnieją" w ramach sukcesora. Chociaż byt spółki przejętej ulega zakończeniu, to jednak te uprawnienia i obowiązki, które jej przysługiwały przechodzą na sukcesora z woli prawodawcy, z uwagi na cechy, jakie posiadała spółka przejmowana, te cechy „nadal oddziałują w sukcesorze". To prowadzi do wniosku, że nawet cechy nierzeczowe, a więc także osobiste, czy ściśle osobiste podlegają sukcesji uniwersalnej w ramach łączenia się spółek[86]. Może to być podyktowane tym, że w przypadku osób fizycznych nie da się odziedziczyć cech osobistych, jednakże spółki, których cechy są określane między innymi w drodze statutu, są

[83] P. Chyb, *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie łączenia się spółek (uwagi na tle art. 618 KSH)* [w:] B. Bieńkowska, D. Szafrański (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część druga*, Warszawa 2009, s. 103.
[84] Zob. wyrok SN z 18.10.1985 r., II CR 320/85, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Cywilna" 1986, nr 10.
[85] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 110.
[86] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 112.

zdolne do ich utworzenia, przekształcenia tak, aby odpowiadały cechom spółki przejmowanej. Osoba prawna, mimo iż stanowi oddzielny byt od każdej innej osoby prawnej, jest jednak bardziej podatna na modyfikację jej cech.

Powyższe rozważania w zakresie istoty art. 494 § 1 k.s.h. prowadzą do wniosku, że mowa jest w nim o sukcesji uniwersalnej całkowitej. Zajście jednego zdarzenia, tj. aktu połączenia spółek, prowadzi do wstąpienia w ogół praw i obowiązków, w tym także publicznoprawnych, co podkreśla samodzielnie treść art. 494 § 2 k.s.h. Przepis ten stanowi samodzielną podstawę sukcesji i mimo, iż zachodzi w wyniku określonego prawem zdarzenia, to przejście praw i obowiązków następuje z mocy prawa. Nie jest i nie może być zatem wymagane, aby o przejściu praw i obowiązków decydował w drodze decyzji organ administracji publicznej, który o tych prawach i obowiązkach zdecydował w stosunku do spółki przejmowanej. Co prawda prawodawca wprowadza wyłączenie, jednakże wynika ono z okoliczności, w świetle których z uwagi na bezpieczeństwo i porządek publiczny nie dopuszcza przejścia praw i obowiązków z mocy prawa.

Przykładem powyższej sukcesji może być sytuacja, gdy jedna spółka posiada znacznie większy kapitał i zasoby od drugiej spółki, która z kolei zajmuje się wydobyciem kopalin na podstawie udzielonej jej koncesji. W wyniku przejęcia drugiej spółki (posiadającej koncesję) przez pierwszą spółkę (która nie posiada koncesji), dochodzi do stanu, w którym spółka przejmująca w wyniku sukcesji nabywa uprawnienia i obowiązki wynikające z koncesji zezwalającej na wydobywanie kopalin. Można by zastanowić się nad tym, czy zanim doszło do fuzji dwóch spółek, ta spośród nich, która nie posiadała koncesji otrzymałaby ją. Na tym etapie, zasygnalizowane rozważania nie mają znaczenia, z uwagi na podkreślone wcześniej „wtopienie się" spółki przejmowanej w spółkę przejmującą. Chociaż spółka przejmowana przestaje istnieć (traci osobowość prawną), to wszystkie składniki majątkowe oraz cechy, dzięki którym uzyskała koncesję przechodzą w drodze sukcesji na spółkę przejmującą. Sukcesja, jaka następuje na podstawie art. 494 § 1 i 2 k.s.h. prowadzi do pełnej sukcesji, nie tylko w zakresie praw i obowiązków publicznoprawnych, ale także w zakresie praw i obowiązków cywilnoprawnych, pracowniczych i organizacyjnych[87]. Zatem wszystkie składniki włącznie z personelem, udziałami/akcjami, udziałowcami/akcjonariuszami stają się „elementami" sukcesora.

W przypadku podziału spółek (art. 531 § 1 i 2 k.s.h.) sprawa sukcesji kształtuje się odmiennie. Wskazany przepis, chociaż podobny do uprzednio

[87] Wyrok NSA z 4.02.2020 r., II GSK 3027/17, CBOSA.

omówionego, cechuje się pewną różnicą. Mianowicie, mowa jest w nim o przejściu praw i obowiązków, w tym wynikających z koncesji, zezwoleń i ulg w zakresie, w jakim zostało to wskazane w planie podziału spółek. Plan podziału jest dokumentem, który określa między innymi prawa przyznane przez spółki przejmujące lub spółki nowo zawiązane wspólnikom oraz osobom szczególnie uprawnionym w spółce dzielonej oraz dokładny opis i podział składników majątku (aktywów i pasywów) oraz zezwoleń, koncesji lub ulg przypadających spółkom przejmującym lub spółkom nowo zawiązanym. Skoro spółka dzielona może zdecydować o losie składników majątkowych, do których posiada tytuł prawny, to wynika z tego, że prawa i obowiązki zespolone z tymi składnikami ulegną transferowi na rzecz podmiotu, który przejmie te składniki[88]. Zasadna jest zatem konstatacja, że to plan podziału determinuje sukcesję w przypadku podziału spółki[89]. Swoboda spółki dokonującej planu podziału w zakresie decydowania o przyznaniu tytułu prawnego do składników majątkowych, z którymi scalone są prawa i obowiązki, szczególnie wynikające z koncesji czy zezwoleń, prowadzi do wniosku, iż w kontekście omawianego przepisu może dochodzić do sukcesji uniwersalnej częściowej. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której spółka przejmująca majątek od spółki dzielonej przejmuje całość jej majątku związanego z uzyskanymi koncesjami i zezwoleniami. Pozostałe składniki przypadną podmiotowi „pozostałemu" ze spółki dzielonej albo zostaną przypisane nowemu podmiotowi, który zostanie utworzony obok spółki obejmującej koncesje i zezwolenia.

W treści art. 531 § 2 k.s.h. uwidacznia się związek pomiędzy rzeczowością majątku spółki dzielonej a prawami i obowiązkami wynikającymi z koncesji i zezwoleń oraz ulg. Warto zastanowić się w tym miejscu, czy udział organu administracji publicznej w omawianej sukcesji uniwersalnej częściowej powinien mieć miejsce. Jeżeli spółka powstała w wyniku podziału przejmie majątek związany z koncesją, jednakże nie będzie mogła zapewnić właściwego korzystania z niego, zgodnie z warunkami określonymi w koncesji, zasadne wydaje się, aby sukcesja została zakwestionowana przez organ koncesyjny. Należy bowiem pamiętać o konieczności zapewnienia stabilizacji statusu prawnego rzeczy, aby mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem w sposób należyty[90].

Powyżej wskazano także przepis art. 553 § 1 i 2 k.s.h. Pierwsza jednostka redakcyjna stanowi: „Spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej". Według drugiej: „Spółka przekształcona pozostaje

[88] Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 14.08.2019 r., II SA/Sz 455/19, CBOSA.
[89] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 125.
[90] K. Ziemski, *Sukcesja praw i obowiązków*…, s. 10.

podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej". Powołany przepis art. 553 k.s.h. wyraża zasadę kontynuacji. Jak łatwo się domyślić, kontynuacja nie wpływa na bytność spółki prawa handlowego, tylko na zmianę organizacyjną, która wpływa na ramy prawne jej działalności. Oczywistym jest, że powołany przepis dotyczy wyłącznie spółek prawa handlowego, a więc sytuacji, gdy spółka osobowa przekształca się w inną spółkę osobową, spółka osobowa w spółkę kapitałową, spółka kapitałowa w spółkę osobową, a także spółka kapitałowa w inną spółkę kapitałową. Nie jest zatem dopuszczalne, aby uznać, że przekształcenie się spółki cywilnej w spółkę osobową stanowi przekształcenie z art. 553 k.s.h. Istotne jest przypomnienie o zmianie bytności. Spółka cywilna jest umową pomiędzy co najmniej dwoma udziałowcami, jednakże spółka ta nie jest żadną jednostką organizacyjną, tak jak spółka osobowa. Stąd nie dochodzi do przekształcenia.

Zasadne jest zatem sformułowanie wniosku, że zmiana organizacyjna nieprowadząca do zmian w bycie podmiotu prawa nie obejmuje sytuacji, w której pojawia się sukcesor. Tym samym, w wyniku przekształcenia z art. 553 k.s.h. nie dochodzi do sukcesji administracyjnoprawnej. „[…] zarówno przed, jak i po przekształceniu mamy do czynienia z tym samym podmiotem (przedsiębiorcą), który jedynie zmienia swą formę (»szatę«) prawną […]. W związku z powyższym w przypadku przekształcenia […] znajduje zastosowanie zasada kontynuacji, a nie zasada sukcesji uniwersalnej, bowiem nie występują tutaj dwa różne podmioty"[91].

Rozważania nad sukcesją uniwersalną musi zamknąć refleksja nad jeszcze jednym zagadnieniem, które jest także regulowane szeroko rozumianym prawem prywatnym. Mowa o sprzedaży przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 55^1 k.c., przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Wśród tych składników wyróżnia się przykładowo własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości, czy też koncesje, licencje i zezwolenia. Z kolei art. 55^2 k.c. stanowi, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa, chyba że co innego wynika z treści czynności prawnej albo z przepisów szczególnych.

[91] A. Szumański [w:] W. Pyzioł, A. Szumański, I. Weiss (red.), *Prawo spółek*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 886-887, podobnie I. Weiss, *Przekształcanie spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego", 1993, nr 14, s. 10, R. Dobranowski, P. Tomaszek, *Przekształcanie spółek kapitałowych*, Kraków 1996, s. 25-30, A. Matan, *Następstwo (sukcesja)…*, s. 21.

Mając na uwadze swobodę umów, o której mowa w art. 353^1 k.c., strony umowy mającej za przedmiot przedsiębiorstwo mogą tak ukształtować jej treść, że własność, czy też koncesje, licencje i zezwolenia będą podlegały obrotowi gospodarczemu. Możliwe jest zatem przeniesienie całości, jak i części przedsiębiorstwa wraz z jego składnikami, pod warunkiem, że strony umowy tak postanowią. Prawodawca wprowadza jeszcze zastrzeżenie, że przepisy szczególne mogą uniemożliwić przeniesienie tytuły prawnego do przedsiębiorstwa albo jego części na nabywcę.

Podobnie jak E. Szczygłowska, która twierdzi, że sukcesja generalna przy łączeniu spółek obejmuje także prawa i obowiązki, które w odniesieniu do osób fizycznych zostałyby określone mianem „osobistych", K. Ziemski uważa, że czynność prawna z art. 55^2 k.c. prowadzi do sukcesji uniwersalnej obejmującej składniki rzeczowe jak i nierzeczowe[92]. Można tutaj zauważyć pewną analogię pomiędzy rozważaniami poczynionymi powyżej. Zbycie przedsiębiorstwa albo jego zorganizowanej części powoduje przyjęcie przez nabywcę tego zespołu składników niematerialnych i materialnych do całokształtu swojego własnego zespołu składników niematerialnych i materialnych, które są przeznaczone do prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. Można by zastanowić się w tym miejscu czy zbycie przedsiębiorstwa nie stanowi sukcesji singularnej, szczególnie, że w doktrynie cywilistycznej kwestionuje się twierdzenie, iż na mocy zbycia przedsiębiorstwa dochodzi do sukcesji generalnej[93]. Polemika z doktryną cywilistyczną nie jest w tym miejscu zamierzona, jednakże na wyjaśnienie zasługuje charakter sukcesji singularnej w kontekście prawa administracyjnego. Niezbędne jest zaznaczenie, że przykładowa sprzedaż części przedsiębiorstwa obejmującej koncesję np. do wydobywania kopalin powoduje, że zbywca w zasadzie kończy bytność swojego dotychczasowego przedsiębiorstwa, ponieważ nie będzie mógł już więcej wykonywać tej działalności[94]. Jak wielokrotnie zaznaczono, bytność decyduje o rozgraniczeniu pomiędzy przekształceniem, sukcesją uniwersalną oraz - jak się później okaże - sukcesją singularną. Tym samym, należy zaznaczyć, że w zależności od postanowień umownych stron, sukcesja może mieć charakter uniwersalny całkowity albo częściowy.

---

[92] K. Ziemski, *Sukcesja praw*…, s. 12.

[93] Zob. np. M. Borkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 45/08*, LEX/el. 2009, P. Bielski, *Glosa do wyroku SN z dnia 24 czerwca 1998 r., I CKN 780/97*, „Prawo Spółek" 2000, nr 2. P. Bielski traktuje bowiem o konieczności spełnienia warunków przejęcia długów przez nabywcę przedsiębiorstwa.

[94] Podobnie S. Krygier, *Koncesja i zezwolenie - następstwo prawne*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach" 2003, nr 8, s. 26.

Podobne brzmienie do art. 55^2 k.c. posiada art. 317 ust. 1 p.u. zgodnie, z którym: „Na nabywcę przedsiębiorstwa upadłego przechodzą wszelkie koncesje, zezwolenia, licencje i ulgi, które zostały udzielone upadłemu, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej". W tym przypadku również dochodzi do wstąpienia w prawa i obowiązki publicznoprawne wynikające ze wskazanych decyzji administracyjnych. Rozważania na podstawie przepisów Kodeksu spółek handlowych, Kodeksu cywilnego oraz Prawa upadłościowego prowadzą do wniosku, że szereg czynności, w tym także prawnych determinuje sukcesję uniwersalną. W przypadku podziału spółek determinuje ją plan podziału, zbycie przedsiębiorstwa - np. sprzedaż, darowizna, a w przypadku zbycia w związku z upadłością - orzeczenie sądu upadłościowego. Dokonanie każdej z tych czynności otwiera drogę do wystąpienia sukcesji uniwersalnej.

7.4.3. Sukcesja singularna praw i obowiązków rzeczowych

Następnym obszarem wymagającym omówienia jest zagadnienie sukcesji singularnej, czyli sukcesji pod tytułem szczególnym. Nie będzie tutaj już mowy o zdarzeniach, mających wpływ na byt podmiotu prawa, a raczej o przeniesieniu konkretnych składników majątkowych pomiędzy dwoma podmiotami, z wyjątkiem dokonania czynności prawnych, które mają za przedmiot przedsiębiorstwo (art. 55^2 k.c.), gdyż jak stwierdzono powyżej, stanowi to przejaw sukcesji generalnej.

Należy poddać analizie przepisy prawne, których hipotezy norm dotyczą zmian w zakresie cywilnych praw podmiotowych[95]. Wydawać by się mogło, że ta zmiana będzie automatycznie prowadzić do przeniesienia praw i obowiązków publicznoprawnych. Analiza przepisów prawa materialnego doprowadzi do wniosku, że tak nie jest, co będzie czasami wymagało dezaprobaty. Przykładami, nad którymi warto zastanowić się, jest pozwolenie wodnoprawne, pozwolenie na budowę, czy też decyzja o warunkach zabudowy/decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Warto rozpocząć od pozwolenia wodnoprawnego. W pierwszej kolejności uzasadnione jest wykazanie, iż omawiane pozwolenie należy kwalifikować jako właściwe dla stosunku rzeczowego. Przesłanki uzyskania pozwolenia wodnoprawnego zostały określone w art. 399 ust. 1 i 2 p.w. Choć są to przesłanki negatywne, można z nich odczytać obowiązek zapewnienia zgodności z dokumentami

[95] Z wyłączeniem dziedziczenia.

wymienionymi w art. 396 ust. 1 pkt 1 - 7, a także spełniania warunku z pkt 8 tego przepisu p.w.[96] (art. 399 ust. 1 pkt 1 p.w.). Ponadto wymagane jest zapewnienie potencjału hydroenergetycznego w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony (art. 399 ust. 1 pkt 2 p.w.). Nie sposób nie zauważyć, że w wymienionych przepisach nie ma żadnego warunku, który odnosiłby się do cech osobistych podmiotu ubiegającego się o pozwolenie wodnoprawne. Żadna z cech tego podmiotu nie ma wpływu na przyznanie pozwolenia wodnoprawnego. To uprawnia do wniosku, że omawiane pozwolenie ma charakter rzeczowy, ponieważ odnosi się do wód oraz urządzeń, które wykonują czynności określone w pozwoleniu, a także gruntów, z których korzystanie może wpływać na stan wód[97].

Należy w tym miejscu zastanowić się, czy dokonanie czynności prawnej, która zmierza do zmiany cywilnego prawa podmiotowego powoduje automatycznie sukcesję singularną. Sukcesja singularna z pewnością nie zachodzi w oparciu o przepis art. 411 ust. 1 p.w. Powołany przepis stanowi: „Następca prawny zakładu, który uzyskał pozwolenie wodnoprawne, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z tego pozwolenia". Ponadto w myśl ust. 2 i 3 tego przepisu, organ właściwy do udzielenia pozwolenia wodnoprawnego ma obowiązek potwierdzić ten fakt w drodze decyzji, która ma charakter, co warto zaznaczyć, deklaratoryjny[98]. Brak tej decyzji nie wstrzymuje bowiem sukcesji[99]. Należy odnotować zatem fakt, że art. 411 ust. 1 p.w. dotyczy sukcesji uniwersalnej, ponieważ prawodawca wiąże przejście praw i obowiązków, wynikających z pozwolenia wodnoprawnego, z objęciem przez następcę prawnego zakładu. Jak wiadomo, w myśl art. 55^1 oraz art. 55^2 k.c., przejście zakładu w drodze czynności cywilnoprawnej stanowi przejaw sukcesji uniwersalnej, całkowitej albo częściowej[100]. Co do tego zagadnienia nie ma wątpliwości, a jedynie potwierdza zasadność powyższych rozważań.

O sukcesji singularnej pozwolenia wodnoprawnego jest natomiast mowa w przepisie art. 411a ust. 1 p.w., zgodnie z którym organ właściwy w sprawach

[96] Pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać: 1) ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, z wyłączeniem okoliczności, o których mowa w art. 66 p.w.; 2) ustaleń planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów chronionych; 3) ustaleń planu zarządzania ryzykiem powodziowym; 4) ustaleń planu przeciwdziałania skutkom suszy; 5) ustaleń programu ochrony wód morskich; 6) ustaleń krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych; 7) ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; 8) wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z przepisów ustawy oraz przepisów odrębnych.

[97] Przypadki, w których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego zostało określone w art. 389-392 p.w.

[98] Wyrok WSA w Poznaniu z 16.10.2019 r., II SA/Po 413/19, CBOSA.

[99] Wyrok WSA w Białymstoku z 20.09.2018 r., II SA/Bk 390/18, CBOSA.

[100] Por. D. Pikor, *Przejęcie praw wynikających z pozwolenia wodnoprawnego*, LEX/el. 2019.

pozwoleń wodnoprawnych, który wydał pozwolenie wodnoprawne, jest obowiązany, za zgodą strony, na której rzecz wydano pozwolenie wodnoprawne, do przeniesienia pozwolenia wodnoprawnego na rzecz innego podmiotu, jeżeli ten podmiot przyjmuje wszystkie warunki określone w tym pozwoleniu wodnoprawnym. W tym przypadku nie ma już mowy o przeniesieniu zakładu, stąd nie może być mowy o sukcesji uniwersalnej. Przykładem takiej sytuacji jest korzystanie z gruntów przez np. osobę fizyczną, które mają wpływ na stosunki wodne. Zmiana w zakresie cywilnego prawa podmiotowego nie prowadzi, jak widać w obecnym stanie prawnym, automatycznie do sukcesji praw i obowiązków. Wymagane jest bowiem działanie organu administracji publicznej, które następuje w drodze decyzji (art. 411a ust. 2 p.w.). Wymaga ona uprzedniej zgody poprzednika prawnego i jego sukcesora. Pojawia się pytanie, dlaczego tak jest, skoro prawa i obowiązki są zespolone z rzeczą. K. Ziemski zasadnie wskazywał przecież, że istotą stosunku rzeczowego jest stabilizacja sytuacji prawnej rzeczy, aby możliwe było właściwe korzystanie z niej, a aspekt osobowy nie jest istotą tego obowiązku.

Na gruncie niniejszej pracy przyjmuje się stanowisko, że obecne brzmienie art. 411a p.w. jest podyktowane, co prawda niewyartykułowanym, jednakże niewątpliwie istniejącym interesem publicznym. Wody jako bezdyskusyjnie składnik środowiska podlegają ochronie prawnej. Udzielanie pozwoleń wodnoprawnych pozwala na ingerowanie podmiotów prawa w sferę objętą ochroną środowiska. Brzmienie art. 411a ust. 6 p.w. zdaje się tylko potwierdzać, że jeżeli potencjalny sukcesor nie wywiązuje się z dotychczas wydanych na jego rzecz pozwoleń wodnoprawnych albo przeniesionych na jego rzecz pozwoleń wodnoprawnych to nie może stać się sukcesorem decyzji, która ma zmienić adresata.

Prawodawca zdaje się wprowadzać w tym zakresie aspekt personalny, który warunkuje sukcesję singularną, ale jednocześnie nie ustanowił przesłanki przyznania tego pozwolenia poprzednikowi prawnemu. Należy krytycznie odnieść się do brzmienia przepisu art. 411a p.w. Jeżeli prawodawca nie przewiduje osobistych uwarunkowań w zakresie przyznania pozwolenia wodnoprawnego, nie powinien także wprowadzać takiego unormowania przy sukcesji singularnej. Czym innym jest bowiem niewypełnianie obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego, które może stanowić przesłankę odebrania tego pozwolenia, a czym innym nabycie w drodze sukcesji tylko z uwagi na nabycie tytułu prawnego do rzeczy, z którymi pozwolenie wodnoprawne jest związane. Uwidacznia się tutaj wspomniany już interes prawny, jednakże ten interes nie warunkował przyznania pozwolenia.

Ideą wyrażoną w niniejszej pracy jest automatyzm przejścia praw i obowiązków w przypadku sukcesji w stosunkach administracyjnoprawnych o charakterze rzeczowym, które E. Szczygłowska określa mianem sukcesji *sensu largo*. Nie może być tak, że aspekt personalny, który nie stanowił przesłanki przyznania pozwolenia, w sytuacji inicjacji sukcesji staje się elementem warunkującym tę sukcesję. Wydaje się, że udzielenie zgody przez poprzednika prawnego na przeniesienie pozwolenia i oświadczenie sukcesora o przyjęciu praw i obowiązków z niego wynikających jest formalnością, jednakże sama konstrukcja mechanizmu sukcesyjnego zdaje się odrywać od rzeczowości tej decyzji. Zamysł związany z interesem publicznym jako warunkiem przeniesienia praw i obowiązków, jest rozwiązaniem bardzo zasadnym w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, jednakże nie w przypadku omawianych stosunków rzeczowych. Ta myśl zostanie rozwinięta przy okazji omawiania praw i obowiązków o charakterze mieszanym.

W przypadku, w którym podmiot prawa dysponuje pozwoleniem wodnoprawnym i nie prowadzi działalności gospodarczej, a dokonuje zbycia gruntu i urządzeń na rzecz osoby trzeciej należy uznać, że dochodzi do sukcesji singularnej, gdyż art. 55^2 k.c. nie znajduje zastosowania.

Sukcesja pozwolenia na budowę jest podobna do sukcesji pozwolenia wodnoprawnego. Przesłanki przyznania tego pozwolenia zostały określone w art. 32 ust. 1 i 4 p.b. Wśród tych przesłanek, również nie odnotowuje się względów personalnych, których niespełnienie stanowiłoby odmowę przyznania tego pozwolenia. Jednoczenie w art. 40 ust. 1 p.b. - na wzór rozwiązań wodnoprawnych - przewiduje się sukcesję singularną, która następuje w drodze decyzji organu administracji architektoniczno-budowlanej, gdy nowy inwestor oświadcza o przejęciu praw i obowiązków, a dotychczasowy oświadcza, że przenosi je na sukcesora[101]. To z kolei oznacza, że zbycie tytułu prawnego do nieruchomości nie prowadzi do sukcesji singularnej w zakresie pozwolenia na budowę. E. Szczygłowska stwierdziła, że jedyną przesłanką uzasadniającą wyrażenie zgody przez organ administracji publicznej na dokonanie sukcesji jest sytuacja częściowego przeniesienia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia na budowę, gdy uprzednio doszło do podziału nieruchomości i w związku z tym dochodzi do budowy tego samego lub tych samych obiektów budowlanych na obecnie już dwóch różnych działkach[102]. Istotnie, można zgodzić się z tym poglądem, aby zachować przy tym funkcjonalność planowanej inwestycji wraz z ładem przestrzennym, który wynika z regulacji planistycznych, będących przecież punktem

[101] Zob. wyrok NSA z 22.03.2017 r., II OSK 1647/16, CBOSA.
[102] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 193.

wyjścia całego procesu inwestycyjno-budowlanego. Zatem rozwiązanie funkcjonujące na gruncie art. 40 ust. 1 p.b. mogłoby dalej funkcjonować, jednakże nie jako zasada, ale jako wyjątek.

Tak czy inaczej należy ponownie zaznaczyć, że względy personalne, które nie były przesłanką przyznania pozwolenia na budowę, nie powinny stanowić podstawy dokonania sukcesji, *ergo* zmiana w zakresie cywilnego prawa podmiotowego powinna prowadzić do sukcesji singularnej. Związek pozwolenia na budowę z gruntem jest niewątpliwie zauważalny. To przecież w drodze tej decyzji wskazuje się, jaka konkretnie inwestycja może zostać zrealizowana na konkretnie oznaczonym terenie. To, kto jest dysponentem tej nieruchomości nie wpływa na treść ani na warunki przyznania pozwolenia na budowę.

Inaczej ma się sprawa w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy. Chociaż z przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 - 6 u.p.z.p. wynika jasno, że względy osobowe również nie stoją na przeszkodzie wydania tej decyzji, to jednak możliwość dokonania sukcesji ulega modyfikacji i należy szczegółowo to przeanalizować. Zdaniem W. Jakimowicza, decyzja o warunkach zabudowy nie ma charakteru rzeczowego, ponieważ nie reguluje statusu prawnego rzeczy - nieruchomości. Wynika to z tego, że decyzja ta może być przyznana każdemu potencjalnemu inwestorowi, który nie musi posiadać tytułu prawnego do tej nieruchomości[103]. W. Jakimowicz podnosi, że gdyby decyzja o warunkach zabudowy regulowała status prawny nieruchomości, to byłoby możliwe wydanie tylko jednej takiej decyzji, a każda następna byłaby dotknięta kwalifikowaną wadą prawną prowadzącą do konieczności stwierdzenia jej nieważności w trybie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Zaprezentowany pogląd budzi pewne wątpliwości. Przede wszystkim, wbrew stanowisku W. Jakimowicza, decyzja o warunkach zabudowy jest aktem stosowania prawa, który decyduje o przyszłym, możliwym zagospodarowaniu działki poprzez posadowienie konkretnej inwestycji o parametrach wskazanych w jej treści[104]. Wynika to bezpośrednio z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. Nie jest istotne to, że decyzja wskazuje parametry potencjalnej inwestycji na zasadzie „widełek". Poza

[103] W. Jakimowicz, *Wybrane zagadnienia prawnomaterialne i prawnoprocesowe ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717)*, „Casus" 2004, nr 34, s. 29-30.

[104] Zob. wyrok NSA z 21.03.2019 r., II OSK 1179/19, CBOSA, a także M. Nowak, *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 18, zob. także M. Mączyński, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*…, s. 139-140. Decyzja o warunkach zabudowy może określać konkretne (jednostkowo) parametry zabudowy, ale może także regulować je na zasadzie „widełek", co także przesądza o konkretnym rozstrzygnięciu. Powołanie wartości maksymalnej spełnia wymóg konkretności.

tym, wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie oznacza, że inwestor uzyska pozwolenie na budowę określonego w niej obiektu budowlanego o parametrach dokładnie takich, jakie sobie zamierzył. Ponieważ ta decyzja ma charakter przyszłościowy, nie przesądza o tym, która z już wydanych decyzji doczeka tzw. konsumpcji w drodze udzielenia pozwolenia na budowę[105].

E. Szczygłowska zasadnie zadaje pytanie, czy jeśli decyzja o warunkach zabudowy nie ma charakteru rzeczowego, to złożenie wniosku o wydanie tej decyzji dla tej samej inwestycji w ramach jednej działki nie będzie wiązało się z przymiotem *res iudicata*[106]? Orzecznictwo przyjmuje jednak, że „wydanie kolejnej decyzji o warunkach zabudowy na rzecz tego samego inwestora, w odniesieniu do tego samego terenu i tej samej inwestycji stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tej decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a."[107]. Należy więc przyjąć pogląd o rzeczowości decyzji o warunkach zabudowy, jednakże z tą różnicą, że jest to decyzja, która nie musi być skierowana do właściciela nieruchomości.

Ponieważ warunki wydania decyzji z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. określone w art. 61 ust. 1 pkt 1 - 6 u.p.z.p. nie normują żadnych względów osobistych inwestora, trudno uznać, że te względy miałyby wpływać na możliwość dokonania sukcesji. Przemawia za tym dodatkowo to, że wykonanie decyzji o warunkach zabudowy nie podlega wstrzymaniu. Innymi słowy, wykonanie nastąpi dopiero, gdy inwestor uzyska decyzję o pozwoleniu na budowę. Decyzja o warunkach zabudowy nie zostanie wykonana, dopóki nie będzie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, której uzyskanie, jak wskazano powyżej także wiąże się z aspektami rzeczowymi, a nie osobowymi[108].

Rozważania podjęte w poprzednim akapicie prowadzą do wniosku, że skoro aspekty osobowe nie mają wpływu na wydanie i treść decyzji o warunkach zabudowy, dokonanie sukcesji także nie powinno być uwarunkowane wolą, ani działaniem strony na gruncie postępowania administracyjnego. Możliwość uzyskania wielu decyzji o warunkach zabudowy o odmiennych treściach nie przeczy rzeczowości. Inwestor wnioskujący o pozwolenie na budowę jest zobowiązany

[105] Wyrok WSA w Białymstoku z 12.07.2017 r., II SA/Bk 329/17, CBOSA - „Wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę konsumuje decyzję o warunkach zabudowy, jednak decyzja ta pozostaje w obrocie prawnym i jest związana realizacją inwestycji w wydanym pozwoleniu na budowę. Natomiast chęć wybudowania nowego lub innego obiektu budowlanego na terenie inwestycji wymaga ponownej oceny wpływu takiego zamierzenia budowlanego na ład przestrzenny".

[106] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 201.

[107] Wyrok WSA w Warszawie z 29.03.2017 r., VIII SA/Wa 663/16, CBOSA.

[108] Por. np. postanowienie NSA z: 14.12.2009 r., II OSK 1898/09, 4.11.2008 r., II OZ 1143/08, 29.02.2012 r., II OZ 116/12, postanowienie WSA w Poznaniu z 7.05.2021 r., II SA/Po 264/21, CBOSA.

do przedłożenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w myśl art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a p.b. E. Szczygłowska podkreśla, że prawodawca nie precyzuje czy ma to być decyzja o warunkach zabudowy uzyskana przez inwestora, czy też przez inny podmiot[109]. Rzeczowość decyzji o warunkach zabudowy zdaje się uzasadniać niedookreślenie w powołanym przepisie.

W świetle przedstawionych poglądów w kontekście pozwolenia wodnoprawnego oraz pozwolenia na budowę należy uznać, że rozwiązania normatywne, zgodnie z którymi dochodzi do sukcesji singularnej na wniosek inwestora, w oderwaniu od zmian cywilnych praw podmiotowych, wydaje się być rozwiązaniem negującym rzeczowość tych decyzji. Nie jest zamiarem niniejszej pracy, aby całkowicie przekreślać konieczność wydania decyzji dokonującej sukcesji singularnej, jednakże takie rozwiązanie nie może mieć miejsca w sprawach, gdzie aspekt osobowy nie jest nawet przesłanką wydania tych decyzji.

7.4.4. Sukcesja praw i obowiązków mieszanych

W ten sposób należy przejść do omówienia praw i obowiązków publicznoprawnych o charakterze mieszanym, tj. osobowo-rzeczowych, z zaznaczeniem, że można wyróżnić wśród tych praw i obowiązków te, w których przewagę mają aspekty osobowe oraz te, gdzie dominują aspekty rzeczowe.

Rozważania nad charakterystyką praw i obowiązków mieszanych, w których wymagania związane z aspektem rzeczowym dominują nad aspektami osobowymi, należy rozpocząć od problematyki prowadzenia działalności licencjonowanej, polegającej na świadczeniu usług transportu kolejowego, w myśl ustawy o transporcie kolejowym[110]. Rzeczowość jest tutaj aspektem dominującym, ponieważ to dzięki składnikom majątkowym przedmiotowa działalność może być wykonywana. Warunki niezbędne do uzyskania licencji na wykonywanie transportu kolejowego zostały określone w art. 46 ust. 3 pkt 2 u.t.k. Powołany przepis stanowi, co prawda, o informacjach, jakie należy przekazać organowi udzielającemu licencji, jednakże, aby było to możliwe, wnioskodawca musi odznaczać się następującymi cechami. I tak, należy przedłożyć informację o dobrej reputacji, wiarygodności finansowej, kwalifikacjach zawodowych (aspekt osobowy) oraz zabezpieczeniu finansowym odpowiedzialności cywilnej (aspekt rzeczowy). Co prawda w powołanym przepisie nie ma mowy o dysponowaniu taborem kolejowym, jednakże

[109] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 201.
[110] Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 z późn. zm., dalej jako „u.t.k.".

nie sposób stwierdzić, że jest to cecha nieistotna. Prawodawca nie wymaga, aby wnioskodawca był właścicielem taboru, jednakże do wykonywania omawianej działalności licencjonowanej potrzebne są pojazdy kolejowe.

Z przepisu art. 46 ust. 3 pkt 2 u.t.k. wynikają zatem jednocześnie cechy osobowe oraz rzeczowe. Przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie zawierają stosownej regulacji dotyczącej sukcesji praw i obowiązków, tak jak np. w ustawie o transporcie drogowym[111], co należy rozpatrywać jako niedopatrzenie prawodawcy, jednakże celem niniejszego rozdziału jest stworzenie ram do przeprowadzenia takiej sukcesji.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania przedstawione w niniejszym podrozdziale należy podkreślić, że wszystkie twierdzenia pozostają aktualne również w zakresie sukcesji praw i obowiązków o charakterze mieszanym. Jeżeli przedsiębiorca wykonujący licencjonowaną działalność, polegającą na kolejowym przewozie osób lub rzeczy, jest osobą prawną - spółką prawa handlowego, w sytuacji zmian podmiotowych wynikających z połączenia albo podziału (odpowiednio art. 494 § 2 oraz art. 531 § 2 k.s.h.) nastąpi sukcesja uniwersalna. Ta sama sukcesja nastąpi, gdy osoba prawna dokona zbycia swojego przedsiębiorstwa obejmującego również licencję (art. 55^2 w związku z art. 55^1 k.c.). Pojawia się uzasadnione pytanie, co w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie jest osobą prawną ani żadną inną spółką prawa handlowego i z tego tytułu nie znajdą zastosowanie przepisy Kodeksu spółek handlowych.

Tak jak wskazywano w toku rozważań, tylko śmierć (kres istnienia) prowadzi do sukcesji uniwersalnej. Spadkobiercy będą zatem osobami, które nabędą przedsiębiorstwo i wszystkie jego składniki. Należy przypomnieć w tym miejscu, że prawodawca w myśl art. 46 ust. 3 pkt 2 u.t.k. stawia warunki osobowe, które stanowią *conditiones sine qua non* dla uzyskania omawianej licencji. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której spadkobierca nie spełnia warunków osobowych np. nie spełnia warunków dobrej reputacji (art. 46 ust. 4 u.t.k.). Skoro warunek osobowy jest obligatoryjną przesłanką udzielenia licencji, a nie jest ona spełniona przez spadkobiercę, nie da się uznać, że zachodzą, czy zachodziłyby podstawy do dokonania przeniesienia licencji na spadkobiercę przedsiębiorcy, który posiadał licencję.

Powyższe refleksje mogą prowadzić do wniosku, że sukcesja przedstawiona na gruncie ustawy o transporcie kolejowym ma charakter uniwersalny. Zmiana w zakresie bytności prowadzi do objęcia ogółu praw i obowiązków wynikających

[111] Ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1490 z późn. zm., dalej jako: „u.t.d.".

z decyzji administracyjnej. Ten wniosek jest jednak nieuprawniony, ponieważ obowiązek spełnienia warunków rzeczowych jest podstawą „uruchomienia" sukcesji. Warunki osobowe zależne od cech indywidualnych przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, tudzież przedsiębiorcy, w którego organie zarządzającym znajduje się osoba fizyczna stanowią podstawę dokonania sukcesji. Zatem, chociaż przedstawione realia sugerują istnienie sukcesji uniwersalnej, ma ona charakter sukcesji singularnej[112].

Podobne wnioski należy wyciągnąć w zakresie sukcesji licencji na wykonywanie przewozu na podstawie ustawy o transporcie drogowym. Prawodawca również wiąże przyznanie licencji z wystąpieniem przesłanek osobowych oraz rzeczowych (art. 5 u.t.d.). Wykonywanie tej działalności polega na przewozie środkami transportu. Różnica została określona w sposobie dokonania przeniesienia praw i obowiązków w treści art. 13 ust. 2 u.t.d. Fakt uchylenia[113] pkt 1 w 2019 r. powołanego przepisu sugeruje, że licencję na wykonywanie przewozu osób pojazdami w ramach transportu drogowego nie można powierzyć osobom fizycznym wykonującym działalność gospodarczą, gdyż pkt 1 stanowił przypadek śmierci osoby fizycznej jako podstawy dokonania przeniesienia licencji. Mechanizm przeniesienia licencji zdaje się być łudząco podobny do omówionej w ramach ustawy o transporcie kolejowym.

Należy przeanalizować teraz sukcesję praw i obowiązków o charakterze mieszanym, które cechują się przewagą względów osobowych nad rzeczowymi. To zagadnienie nie zostało zbyt obszernie omówione w literaturze, natomiast jego istota była wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Poza tym istnieje pogląd, że omówiony poniżej przykład należy do praw i obowiązków o charakterze osobowym. Przykładem rzeczonej tematyki jest odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia.

W związku z ograniczeniem prawa własności do nieruchomości (aspekt rzeczowy), właściciel tej nieruchomości ma prawo domagać się ustalenia oraz wypłacenia słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, które to uprawnienie nie jest związane ściśle z nieruchomością (aspekt osobowy)[114]. To twierdzenie zostało wielokrotnie potwierdzone w orzecznictwie. „[…] żądanie odszkodowania nie jest roszczeniem obciążającym nieruchomość, bowiem nie wynika z zobowiązania realnego i nie podlega obowiązkowemu

[112] Por. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 237.
[113] Uchylenie przepisu art. 13 ust. 2 pkt 1 u.t.d. nastąpiło wraz z ogłoszeniem tekstu jednolitego, tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 58.
[114] Nie jest to zatem uprawnienie ściśle rzeczowe, w stosunku do którego wyjaśniono, że nie podlega sukcesji.

wpisowi do księgi wieczystej. Tym samym nie jest uprawnieniem przynależnym do nieruchomości, a zatem roszczenie o zapłatę odszkodowania za ograniczenie prawa rzeczowego nie przechodzi na nabywcę własności takiej nieruchomości i nie przysługuje każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości"[115]. Z tego względu zasadny jest wniosek, że prawo do odszkodowania stanowi odrębne prawo podmiotowe w stosunku do prawa własności[116].

Powyższe poglądy WSA w Poznaniu zmuszają do refleksji nad charakterem mieszanym uprawnienia w zakresie żądania odszkodowania. Bez wątpliwości, zdarzenie prawne wywołujące skutek prawny w stosunku do rzeczy w postaci wywłaszczenia (niezależnie czy polega na odebraniu własności nieruchomości, czy też na ograniczeniu prawa skutecznego *erga omnes*) stanowi korelat dla uprawnienia w zakresie żądania odszkodowania. Naczelny Sąd Administracyjny uznał z kolei, że prawo do odszkodowania wykazuje charakter osobisty, ponieważ zdarzenie prawne, w wyniku którego dochodzi do ograniczenia jego prawa własności wyrządza szkodę jemu i tylko jemu, gdyż w dniu zajścia tego zdarzenia miał tytuł prawny do nieruchomości. W związku z tym prawo do odszkodowania, chociaż osobiste jest skorelowane z faktem wywłaszczenia dokonanego na nieruchomości (rzeczy nieruchomej). Z tego względu sukcesja tego prawa może nastąpić wyłącznie w drodze spadkobrania[117]. Nie można zatem dokonać przeniesienia prawa do odszkodowania w drodze umowy cywilnoprawnej, co w ostatnim czasie stanowi przedmiot licznych sporów sądowych[118].

Podsumowując powyższe rozważania nad charakterem mieszanym z przewagą aspektu osobowego, należy stwierdzić, że w przypadku zajścia zdarzenia prawnego wywołującego skutek względem rzeczy, sukcesja może nastąpić jedynie pod tytułem ogólnym, gdyż prawo doznające uszczerbku powstaje jedynie po stronie adresata rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Nie ma w tym zakresie możliwości przeniesienia decyzji o ustaleniu i wypłaceniu odszkodowania, gdyż to uprawnienie jest związane z osobą wywłaszczoną. Ponieważ prawo do odszkodowania nie jest związane z nieruchomością, nie przysługuje

[115] Wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2019 r., IV SA/Po 419/19, CBOSA.
[116] Wyrok WSA w Poznaniu z 20.05.2021 r., II SA/Po 952/19, CBOSA.
[117] Uchwała NSA z 22.02.2021 r., I OPS 1/20, zob. także wyrok NSA z 11.10.2018 r., I OSK 2899/16, CBOSA.
[118] Zob. np. wyrok NSA z 10.02.2009 r., I OSK 329/08, wyrok WSA w Gdańsku z: 26.03. 2009 r., II SA/Gd 892/08 oraz 23.04.2009 r., II SA/Gd 927/08, wyrok NSA z 11.10.2018 r. I OSK 2899/16, wyrok WSA w Łodzi z 25.10.2016 r., II SA/Łd 471/16, wyrok WSA w Poznaniu z 5.05.2017 r., IV SA/Po 1041/16, wyrok WSA w Poznaniu z 19.10.2016 r., IV SA/Po 589/16, CBOSA.

każdoczesnemu właścicielowi tej nieruchomości, mimo że powstaje w związku z dokonaniem czynności prawnej względem nieruchomości[119].

Dotychczasowe rozważania dotyczyły bardzo szerokiego zagadnienia sukcesji, która z pewnymi ograniczeniami występuje w sferze prawa materialnego. Te rozważania powinna zamknąć konstatacja, która stanowi w zasadzie przypomnienie bardzo istotnej tezy - zasadą prawną jest to, że sukcesja w sferze prawa administracyjnego nie zachodzi w stosunku do osobistych praw i osobistych obowiązków publicznoprawnych. Na zasadzie wyjątku, sukcesja zachodzi w sferze praw i obowiązków o charakterze rzeczowym oraz mieszanym, jednakże nie zawsze (np. wobec tzw. praw i obowiązków „ściśle rzeczowych"). Ponieważ jest to wyjątek od zasady braku sukcesji, każdy przejaw tego wyjątku musi następować w oparciu o wyraźnie wyartykułowaną podstawę prawną, gdyż nie można domniemywać uprawnienia do dokonania sukcesji (*exceptiones non sunt extendendae*).

7.4.5. Sukcesja ustrojowa i procesowa

Ostatnim aspektem tego podrozdziału musi być odniesienie się do sukcesji ustrojowej oraz procesowej, które niewątpliwie zachodzą. W kontekście sukcesji ustrojowej warto przypomnieć wnioski, jakie poczyniono w rozdziale VI, kiedy omawiano istotę podmiotów administracji publicznej[120]. Z uwagi na uzasadnienie tetyczne i sprawczość „wypowiedzi" prawodawcy, dochodzi do powstania określonego skutku prawnego. Z uwagi na wielość i różnorodność działań szeroko rozumianej administracji publicznej, prawodawca jest zobligowany, dla zapewnienia skuteczności prawa przez niego stanowionego, do tworzenia podmiotów, które w imieniu państwa będą wykonywać te zadania. Dla zapewnienia wielokrotnie przywoływanej skuteczności należy skonstruować strukturę organizacyjną oraz dokonać podziału kompetencji z uwagi na specyfikę zadań tychże podmiotów. Zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP) zmusza więc do tworzenia, likwidowania, a także dokonywania zmian w tych podmiotach na podstawie wyraźnie sformułowanych przepisów prawa[121]. Praworządność jako fundamentalny składnik zasady demokratycznego państwa prawnego

[119] Wyrok NSA z 14.09.2021 r., I OSK 2253/18, wyrok NSA z 25.06.2021 r., I OSK 1149/20, CBOSA.
[120] Zob. rozdział VI, podrozdział 6.2., punkt 6.2.1., s. 345.
[121] G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym*…, s. 277.

uniemożliwia domniemywanie zmian, jakie zachodzą w warstwie kompetencyjnej[122]. Poza kompetencjami, których kształt jest zmienny w czasie, dochodzi także do sukcesji praw, obowiązków oraz uprawnień procesowych[123].

Jako przykład sukcesji ustrojowej można przywołać przejęcie praw, obowiązków oraz kompetencji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, jakie nastąpiło z dniem 25 maja 2018 r., w związku z wejściem w życie ustawy o ochronie danych osobowych[124]. W rozdziale 13 u.o.d.o. uregulowano przepisy przejściowe, zgodnie z którymi Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych przejął prawa i obowiązki Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych związane z wykonywaniem kontroli (art. 158 - 159 u.o.d.o.), objął prowadzenie postępowań po zlikwidowanym organie (art. 160 i art. 162 u.o.d.o.), a także stał się wierzycielem oraz dłużnikiem należności powstałych w toku działalności organu likwidowanego (art. 169 u.o.d.o.). Poza prawami i obowiązkami, zmieniła się także struktura organizacyjna nowego podmiotu (art. 169 u.o.d.o.).

Sukcesja ustrojowa jest zagadnieniem, które niewątpliwie wpływa na dynamikę terminu „administracja publiczna" omówionego w rozdziale IV. Zmiany, jakie zachodzą wielokrotnie w strukturze organizacyjnej, w sferze kompetencji sprawiają, że tkanka organizacyjna administracji publicznej jest w różnych okresach bardziej lub mniej elastyczna. Wprowadzanie zmian w materii ustawowej często wiąże się z koniecznością dokonania zmian w strukturach organizacyjnych. Bywa tak, że powołuje się nowe podmioty administracji publicznej[125], czasami nowelizacja prawa powoduje przekształcenie wewnętrznej struktury organizacyjnej, by skończyć na tym, że nowelizacja prawa przyznaje określonym podmiotom administracji publicznej nowe kompetencje nie dokonując zmiany w zakresie struktury organizacyjnej.

Przechodząc do sukcesji procesowej należy przypomnieć rozważania z rozdziału IV, kiedy charakteryzowano termin „decyzja administracyjna"[126]. Wskazano wówczas na materialny i procesowy wymiar decyzji, z których ten pierwszy ma charakter pierwotny, a drugi - wtórny. Sukcesja materialna została już omówiona powyżej, jednakże należy zatrzymać się nad wymiarem procesowym.

---

[122] Zob. uchwała NSA z 15.12.2004 r., FPS 2/04, CBOSA, a także orzeczenie TK z 28.05. 1986 r., U 1/86, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1986, nr 1, wyrok TK z 1.06.2004 r., U 2/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2004, nr 6.

[123] G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym*…, s. 278.

[124] Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781, dalej jako: „u.o.d.o.".

[125] Np. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

[126] Rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.3., s. 227 i n.

Jedyny przepis prawny, który reguluje zagadnienie sukcesji procesowej to art. 30 § 4 k.p.a. - „W sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni". Przepis ten należy szczegółowo przeanalizować. Prawodawca stanowi o sprawie dotyczącej praw zbywalnych lub dziedzicznych, co podkreśla ponownie fakt, że sukcesja w prawie administracyjnym może zachodzić jedynie w stosunkach rzeczowych ewentualnie mieszanych, gdy odnosi się do cywilnego prawa podmiotowego[127]. Mowa jest o sprawie, która niewątpliwie ma aspekt materialny, który także został omówiony w rozdziale IV, a odnosi się do art. 1 § 1 k.p.a. Rozstrzygnięcie sprawy stanowi urzeczywistnienie stosunku materialnego, a zatem postępowanie jest „drogą" do urzeczywistnienia praw i obowiązków wynikających z prawa materialnego[128]. Zatem, aby doszło do sukcesji, musi toczyć się postępowanie administracyjne mające na celu sformułowanie indywidualnego i konkretnego prawa albo obowiązku[129].

Następna przesłanka dotyczy zajścia zdarzenia prawnego, z którym prawodawca wiąże zajście sukcesji - zbycie prawa albo dziedziczenie. Ten dychotomiczny podział pozwala, podobnie jak w przypadku sukcesji materialnej, na rozróżnienie sukcesji procesowej częściowej oraz całkowitej. Przez zbycie prawa należy rozumieć dokonanie każdej czynności prawnej pozbawiającej elementu majątkowego jednego podmiotu na rzecz drugiego[130]. Co do dziedziczenia, nie ma wątpliwości, że śmierć strony jest zdarzeniem prawnym, które wywołuje sukcesję na gruncie prawa cywilnego, a w konsekwencji również na gruncie prawa administracyjnego, ponieważ stosunek materialny, jaki miał zostać zawiązany dotyczy składnika majątkowego podlegającego dziedziczeniu.

Ostatnia przesłanka dotyczy trwania postępowania administracyjnego. Nie jest przy tym istotne, jakie jest jego stadium, tj. czy toczy się w postępowaniu rozpoznawczym, czy też odwoławczym[131]. Tylko w sytuacji, gdy postępowanie się toczy, może dojść do przeniesienia uprawnień i obowiązków spoczywających na stronie postępowania. Należy zauważyć, za A. Matanem oraz G. Łaszczycą, że sukcesja stanowi sytuację, w której na miejsce strony postępowania (pierwotnej,

[127] E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień…*, s. 46.
[128] Wyrok NSA z 5.11.1997, I SA/Lu 1373/96, LEX nr 34642.
[129] Zob. T. Woś, *Pojęcie sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1990, nr 1022, s. 330.
[130] Wyrok WSA w Białymstoku z 22.02.2018 r., II SA/Bk 101/16, CBOSA.
[131] Wyrok WSA w Gdańsku z 23.05.2018 r., II SA/Gd 109/18, CBOSA.

tj. występującej w nim od samego początku) wchodzi jej następca prawny[132]. Powołani autorzy zasadnie zwracają uwagę, że w wyniku sukcesji następuje wejście w miejsce poprzednika prawnego, ale wiąże się to także z momentem, w którym to się odbywa. Postępowanie administracyjne nie toczy się dla następcy prawnego od początku, tylko toczy się dalej według stanu na dzień, w którym następca prawny wstąpił do niego. Oznacza to, że wszystkie czynności procesowe, jakie dokonano względem poprzednika prawnego są aktualne w stosunku do następcy prawnego ze wszystkimi tego konsekwencjami[133]. Czas zajścia zdarzenia prawnego, które implikuje sukcesję procesową również odgrywa znaczącą rolę, ponieważ śmierć strony stanowi przesłankę obligatoryjnego zawieszenia postępowania administracyjnego (art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a.), podczas gdy zbycie składnika majątkowego powoduje sukcesję z momentem wystąpienia skutku cywilnoprawnego. Ta okoliczność z kolei nie stanowi przesłanki zawieszenia postępowania.

Sukcesja procesowa nie dotyczy praw i obowiązków publicznoprawnych, ponieważ te, jeśli nie powstają z mocy prawa, konkretyzowane są poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Zatem omawiana sukcesja nie dotyczy praw i obowiązków w sensie dotąd omawianym. Należy podkreślić, że prawa i obowiązki, jakie przysługują stronie postępowania także mają charakter publicznoprawny, jednakże formalny. Taki wniosek jest uzasadniony również faktem, że postępowanie jurysdykcyjne należy do sfery prawa administracyjnego.

Uzupełniająco należy przywołać art. 28a u.p.e.a., który stanowi o sukcesji w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym. Zgodnie z powołanym przepisem: „W przypadku przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego, postępowanie egzekucyjne jest kontynuowane, a dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy. Zastosowanie dalszych środków egzekucyjnych może jednak nastąpić po wystawieniu przez wierzyciela nowego tytułu wykonawczego i skierowaniu go do organu egzekucyjnego wraz z urzędowym dokumentem wykazującym przejście dochodzonego obowiązku na następcę prawnego". Przy omawianiu tej sukcesji nie można nie wspomnieć o odesłaniu do Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez art. 18 u.p.e.a. Funkcjonalne powiązanie obu tych materii uzasadnia twierdzenie, że rozważania w zakresie przesłanek przejścia cywilnego prawa podmiotowego wywierają skutek również w sferze postępowania egzekucyjnego. Zatem, zbycie nieruchomości, na

[132] G. Łaszczyca, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym*…, s. 288 za J. Jodłowski [w:] J. Jodłowski, Z. Reisch, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 194.

[133] W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 49.

której znajduje się obiekt budowlany objęty obowiązkiem rozbiórki spowoduje przejście tego obowiązku na nabywcę - następcę prawnego, z uwagi, choćby na zasadę *superficies solo cedit*[134].

Wreszcie na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, powyższe rozważania znajdują swoją kontynuację. Mając na względzie to, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP), sądy te orzekają według stanu faktycznego i prawnego na dzień podjęcia kontrolowanej czynności. Jeżeli jest to decyzja administracyjna czy inne rozstrzygnięcia wydawane na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, to zbycie prawa albo śmierć strony wywołają tożsamy skutek w toku postępowania sądowoadministracyjnego.

Jeżeli postępowanie przed sądem administracyjnym dotyczy przedmiotu ściśle związanego ze stroną skarżącą, to jej śmierć stanowi przesłankę umorzenia tego postępowania (art. 161 § 1 pkt 2 p.p.s.a.)[135]. W pozostałych przypadkach, a więc kiedy następuje zbycie prawa albo śmierć strony, a sprawa dotyczy kwestii rzeczowych, postępowanie ulega zawieszeniu (art. 124 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Niniejsze rozważania należy zamknąć następującym wnioskiem: w sferze prawa materialnego, sukcesja zachodzi wyłącznie w odniesieniu do rzeczowych oraz mieszanych praw i obowiązków publicznoprawnych. Podobnie jest na gruncie prawa procesowego. Śmierć osoby fizycznej albo kres istnienia osoby prawnej czy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oznacza obowiązek umorzenia postępowania. Jedynie, gdy postępowanie dotyczy praw rzeczowych lub mieszanych, na gruncie prawa procesowego jest dopuszczalna sukcesja. W sferze prawa ustrojowego sukcesja również występuje. Zmiany organizacyjne podmiotów administracji publicznej powoduje przejęcie zadań i kompetencji, praw i obowiązków przez nowo powstałe podmioty.

7.5. Podsumowanie

Rozważania nad cechami praw i obowiązków publicznoprawnych zapoczątkowane w rozdziale VI i pogłębione w tym rozdziale stanowią przyczynek do refleksji nad wprowadzeniem instytucji prawnych, które zapewnią stabilność stosunków administracyjnoprawnych. Ustanowienie tych instytucji jest ze wszech miar pożądane, ponieważ dzięki nim stabilność sytuacji prawnej podmiotów administrowanych będzie istotnie przyczyniać się do zapewnienia dobra wspólnego.

[134] Wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2019 r., II SA/Bk 542/19, CBOSA.
[135] Zob. postanowienie NSA z 16.05.2012 r., I OSK 709/11, CBOSA.

Podkreślenia wymaga to, że przedmiotowa stabilność wpływa nie tylko na sytuację indywidualną. Jej oddziaływanie jest o wiele większe.

Bezpieczeństwo prawne oznacza z jednej strony, że podmiot administrowany może być pewny swoich praw i swobodnie korzystać z nich, a z drugiej strony stanowi gwarancję, że sytuacja prawna tego podmiotu nie ulegnie pogorszeniu z uwagi na konieczność nałożenia dodatkowych obowiązków, bardziej dolegliwych, niż pierwotnie zakładano.

Wyrazem troski o bezpieczeństwo prawne powinno być ustanowienie instytucji prawnych, jakie omówiono w niniejszym rozdziale, tj. przedawnienia, sukcesji oraz egzekucji praw i obowiązków publicznoprawnych. Warto przypomnieć, że te instytucje są znane polskiemu prawu administracyjnemu, jednakże zostały uregulowane fragmentarycznie. Nie sposób wskazać przesłanek, dla których przedawnienie, sukcesja oraz egzekucja nie miałyby znaleźć zastosowania do ogółu praw i obowiązków publicznoprawnych, oczywiście z pewnymi zastrzeżeniami. Pogląd o absolutności np. przedawnienia, jest zbyt daleko idący, ale wyłączenia stosowania tej instytucji już omówiono w podrozdziale 7.2.

Fragmentaryczność regulacji, np. przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych uregulowane w dziale IVA Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowi wyraz świadomości oraz troski prawodawcy o stabilność sytuacji prawnej jednostki. Prawodawca jest świadomy, że konieczność poniesienia sankcji administracyjnej w postaci kary pieniężnej może powodować destabilizację sytuacji prawnej podmiotu prawa. Widmo zagrożenia nałożenia wysokiej kary pieniężnej może przecież prowadzić do zaniechań np. przedsiębiorcy w zakresie podjęcia ważnej dla niego decyzji przekładającej się na jego działalność gospodarczą. Bez instytucji przedawnienia, taka sytuacja prawna będzie utrwalać niepewność.

Przedawnienie praw i obowiązków publicznoprawnych zakłada nie tylko niemożność wszczęcia postępowania w sprawie o ich nałożenie czy też wykonanie, ale przede wszystkim ich wygaśnięcie z uwagi na upływ czasu. Czas sprawia, że stosunki (nie tylko prawne) ulegają daleko idącym przekształceniom. W niniejszym rozdziale postawiono tezę o potrzebie uregulowania instytucji przedawnienia zarówno praw jak i obowiązków publicznoprawnych. Nie dotyczy to niektórych z nich. Nie można mówić o przedawnieniu obowiązków o charakterze stałym (np. oczyszczanie chodnika z zanieczyszczeń) i niepieniężnym, związanych np. z ochroną bezpieczeństwa państwa. Tak samo nie może być mowy o przedawnieniu praw o charakterze wolnościowym. Istnieje bowiem taka kategoria praw i obowiązków, których przedawnienie nie implikowałoby stanu pewności sytuacji prawnej podmiotu prawa.

W odniesieniu do egzekucji administracyjnej wspomniano, że postępowanie wykonawcze uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczy wyłącznie obowiązków publicznoprawnych. Warto zastanowić się nad koniecznością rozszerzenia tej instytucji prawnej o możliwość przymusowego wykonania uprawnień. Zasada praworządności wymaga postępowania na podstawie i w granicach prawa co powinno prowadzić niejako do automatyzmu wykonywania orzeczeń przyznających uprawnienia. Pomimo obowiązywania tej zasady prawnej, zasadne byłoby wzmocnienie sytuacji prawnej podmiotów prawa poprzez zapewnienie im możliwości dochodzenia ich uprawnień w toku odrębnego postępowania.

Ostatnią omówioną instytucją prawa administracyjnego, zapewniającą stabilność stosunku administracyjnoprawnego, jest sukcesja. Z jednej strony podkreślono, że wobec charakteru osobistego praw i obowiązków publicznoprawnych, następstwo prawne jest niemożliwe. Ten wniosek jest zasadny, o ile mowa jest o prawach i obowiązkach osobistych. Prawa i obowiązki mogą mieć również charakter rzeczowy i mieszany. W tej sytuacji, dla zapewnienia stabilności sytuacji prawnej podmiotów prawa, ale także i rzeczy, do których mają tytuł prawny, zasadne jest rozszerzenie instytucji sukcesji. Od razu należy wspomnieć, że następstwo praw i obowiązków powinno zostać uregulowane jako wyjątek od zasady o zakazie sukcesji. Przepisów o sukcesji nie można byłoby stosować według dyrektyw wykładni rozszerzającej, gdyż wyjątki nie podlegają tym dyrektywom (*exceptiones non sunt extendendae*).

W obecnym stanie prawnym sukcesja praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym została uregulowana w Kodeksie spółek handlowych w sytuacjach łączenia i podziału spółek prawa handlowego. Nie ma przepisów, które określałyby zasady sukcesji praw i obowiązków. Przedstawione w podrozdziale 7.4. przykłady, a więc przejście praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego, pozwolenia na budowę, czy też decyzji lokalizacyjnej wskazują na niekonsekwencję prawodawcy. Wielokrotnie wskazano, że przeniesienie np. pozwolenia na budowę wymaga zgody wnioskodawcy oraz tego, kto dysponuje tym pozwoleniem. Są to względy osobiste, a nie rzeczowe, podczas, gdy postępowanie o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę w ogóle nie reguluje aspektów osobistych. Przedstawione w tym rozdziale postulaty *de lege ferenda* powinny zostać uwzględnione dla zapewnienia stabilności stosunków administracyjnoprawnych.

Rozszerzenie oddziaływania takich instytucji prawnych, jak przedawnienie, egzekucja praw i obowiązków oraz sukcesja stanowić będą wyraz dbałości

prawodawcy o stabilność stosunków administracyjnoprawnych. Czy zatem istnieją instytucje, zapewniające stabilność stosunków administracyjnoprawnych? Odpowiedź jestjednoznacznie pozytywa i należałoby wyrazić nadzieję, że katalog tych instytucji będzie się poszerzać z biegiem czasu.

Rozdział VIII

METODA ADMINISTROWANIA JAKO DETERMINANTA STOSOWANIA PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

8.1. Uwagi wprowadzające

Rozważania rozdziału VIII należy rozpocząć od przypomnienia kilku refleksji podjętych w rozdziale III oraz IV. Jednym z uniwersalnych terminów właściwych dla prawa administracyjnego, scharakteryzowanych w rozdziale IV, była administracja publiczna[1]. Podczas omawiania tego zagadnienia, zwrócono uwagę na jego interdyscyplinarność. Administracja publiczna stanowi przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych w zakresie nauk społecznych, ale nie tylko. Administracja publiczna stanowi przedmiot zainteresowania socjologii, teorii organizacji, nauk o zarządzaniu, polityki administracyjnej, polityki prawa, nauki o administracji, czy też wreszcie nauki prawa administracyjnego. To zainteresowanie nie jest przypadkowe, a wynika z tego, jak szerokie spektrum skutków jest wywoływanych przez działalność administracji publicznej na różnych płaszczyznach.

Przedstawiając poglądy doktryny, a także formułując własną definicję administracji publicznej[2] podkreślono, że jest ona działalnością organizatorską i wykonawczą, która ma na celu realizację różnorodnych zadań publicznych służących dobru wspólnemu, podejmowaną przez rozbudowany system podmiotów do tego powołanych. Szerokie spektrum zadań publicznych wiąże się zatem z koniecznością podejmowania działań w formach, które prowadzą do wywołania

[1] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.1., s. 216 i n.
[2] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.1., s. 218.

rozmaitych skutków[3]. Jest to podyktowane celem, jaki ma być osiągnięty, a także skutecznością podjętych działań[4]. To właśnie te dwie przesłanki determinują formę, w jakiej administracja realizuje swoje zadania, jednakże nie można zapominać o wspomnianej wielokrotnie zasadzie praworządności. Działalność administracji polega czasami na władczym przesądzeniu o czyjejś sytuacji prawnej np. w formie aktu prawa miejscowego, czy też decyzji administracyjnej, by innym razem prowadzić jedynie działalność zachęcającą do podjęcia jakichś przedsięwzięć (np. organizacja kampanii promującej profilaktykę badań zdrowotnych), nie wywołując przy tym skutków prawnych. Różnorodność zadań wymaga zatem skorzystania z formy działania, która doprowadzi albo, jak się okaże później, przybliży administrację do osiągnięcia celu wyznaczonego prawem. Powyższe potwierdza tylko pogląd E. Ochendowskiego, który uważał, że tak jak zróżnicowana jest administracja publiczna i jej zadania ze względu na spektrum oddziaływania, tak zróżnicowane są formy działania, w których te zadania urzeczywistniają się[5]. Podobnie stwierdza A. Wiktorowska, która wskazuje na korelację zadań publicznych z formami działania. Wraz ze stale ewoluującymi zadaniami publicznymi, zmieniają się także formy, jakie stosują podmioty administracji publicznej, wykonując te zadania[6].

Jednym z pytań badawczych, na które należy odpowiedzieć w niniejszej pracy jest pytanie o „narzędzia", jakimi posługują się podmioty administracji publicznej w procesie realizacji zadań publicznych. Postawiono także pytanie o to, czy zawsze to muszą być formy władcze, typowe dla prawa administracyjnego. Już teraz można stwierdzić, że mnogość form działania administracji może nie jest tak szeroka, jak szerokie jest spektrum zadań publicznych, jednakże próba ich wyeksponowania wymagałaby osobnego opracowania tej tematyki. Ponadto wyzwania, jakie stoją przed zmieniającym się społeczeństwem wymagają od prawodawcy dostosowania form do celów, jakie chce osiągnąć społeczeństwo w związku z realizacją dobra wspólnego. Prawodawca musi dotrzymać kroku tempu zmian. Odpowiedzią na te wyzwania mogą być konsensualne formy prawne działania, które zostaną omówione w niniejszym rozdziale.

---

[3] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 6.

[4] Zob. A. Błaś, *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administrowaniu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1973, nr 202, s. 75.

[5] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2025, s. 195.

[6] A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 359.

Powodem podjęcia rozważań nad formami działania administracji publicznej stanowiącymi integralny element części ogólnej prawa administracyjnego, z uwagi na fakt, że to poprzez te formy urzeczywistnia się stosunek administracyjnoprawny, jest potrzeba zaproponowania nowych form, które powinny wzmacniać skuteczność realizacji zadań publicznych. Konieczne będzie jednak uprzednie usystematyzowanie form działania, które są znane polskiemu porządkowi prawnemu. Konsensualne formy prawne działania administracji publicznej, które zostaną omówione w tym rozdziale, są znane w europejskiej kulturze prawnej, a także poszczególnych systemach prawnych (np. francuskim, czy też niemieckim). Nie doczekały się one jednak usankcjonowania w polskim prawie. Postulaty *de lege ferenda* będą miały na celu zaproponowanie wprowadzenia tych instytucji, ale przede wszystkim unaocznienie potrzeby zmiany metody administrowania. Jak zostanie wykazane w dalszych rozważaniach tego rozdziału, zasadnym jest odejście albo znaczące ograniczenie stosowania metod władczych na rzecz metod pozbawionych charakteru władczego, w celu zachęcenia podmiotów administrowanych w stosunkach administracyjnoprawnych do uczestnictwa w procesie urzeczywistniania dobra wspólnego, oraz zmobilizowania tych podmiotów do realizacji skutków poprzez stosowanie środków niewładczych, a więc pozbawionych przymusu.

W rozdziale IV podkreślono, że wielość i różnorodność zadań administracji publicznej sprawia, że jej działania muszą być bardzo elastyczne ze względu na cel, jaki ma zostać osiągnięty. Wnioski sformułowane w punkcie 4.3.1. dotyczącym propozycji definicji administracji publicznej, będą poniekąd stanowiły podstawę dla dalszych rozważań poświęconych formom działania, w jakich administracja publiczna działa na rzecz realizacji zadań publicznych.

Odwołanie do rozdziału III, dotyczącego zasad ogólnych prawa administracyjnego, wymaga zwrócenia uwagi na zasadę praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Administracja publiczna musi posiadać kompetencje, aby mogła podjąć działania zmierzające do realizacji zadań publicznych. Skuteczność wykonywania tych zadań, musi być zabezpieczona stosowaniem przymusu państwowego. Oznacza to, że bez podstawy prawnej, podmioty administracji publicznej nie mogą podejmować żadnej działalności[7]. Konieczne jest podkreślenie, że każdorazowe podjęcie działania przez podmiot administracji publicznej wymaga istnienia podstawy prawnej. Zatem, nawiązując do art. 19 § 1 POPA z 1988 r.,

[7] K. Ziemski, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 96.

w którym projektodawca wprowadził domniemanie stosowania formy działania w postaci decyzji administracyjnej, ta propozycja przyjęcia domniemania formy działania przez administrację musi zostać odrzucona w projekcie ustawy - Prawo administracyjne ogólne. To zagadnienie zostanie jeszcze rozwinięte, jednakże należy stwierdzić, że z uwagi na fakt, iż nie każdy podmiot administracji publicznej jest jednocześnie organem administracji publicznej, to niedopuszczalne jest przyjęcie założenia, że w przypadku milczenia prawodawcy, podmiot administracji publicznej działa poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Akty kierownictwa wewnętrznego nie wymagają wydawania decyzji administracyjnej. Dla przypomnienia, działalność podmiotów administracji publicznej wywołuje skutki na zewnątrz struktury administracji, jak i wewnątrz niej. Zgodnie z deklaracją przedstawioną w rozdziale VI, relacje wewnątrz struktury administracji publicznej nie będą przedmiotem niniejszych rozważań. W związku z tym, rozważania niniejszego rozdziału będą intencjonalnie pomijały formy działania kierowane do podmiotów administracji publicznej w ramach stosunku zależności.

Władczość, która cechuje stosunek administracyjnoprawny, wpływa na sytuację podmiotów znajdujących się poza strukturą administracji publicznej. Oddziaływanie na sytuację prawną podmiotów administrowanych nie zawsze wymaga nawiązania stosunku proceduralnego dla urzeczywistnienia stosunku materialnego, z którego wynikają prawa lub obowiązki publicznoprawne. Bywa tak, że stanowienie prawa przez podmioty administracji publicznej rodzi te uprawnienia i obowiązki bezpośrednio, bez konieczności wszczynania postępowania w sprawach indywidualnych. W ten sposób również są realizowane zadania publiczne. To właśnie administracja publiczna ma zdecydować o formie i czasie, w jakim nastąpi realizacja zadania. Zdaniem J. Starościaka, władczość jest podstawowym kryterium podziału wszystkich form działania administracji. Twierdzenie J. Starościaka zostanie wyjaśnione oraz rozwinięte później. Warto już teraz zasygnalizować, że władztwo jest źródłem także tych form, które nie odznaczają się działaniem jednostronnym[8]. Powyższe rozważania pozwalają na tym etapie na sformułowanie dwóch pierwszych kryteriów podziału form działania administracji publicznej. Wspomniano dotąd o formach władczych i niewładczych oraz formach oddziałujących na zewnątrz oraz wewnątrz administracji.

W niniejszej pracy typologia form działania administracji zostanie przedstawiona, jednakże głównym założeniem niniejszego rozdziału jest zaakcentowanie potrzeby spojrzenia na formy prawne działania administracji publicznej z punktu

[8] J. Starościak, *Prawne formy…*, s. 15 i 18, za M. Letourneur, J. Meric, *Conceil d'Etat et juridictions administratives*, Paris 1955, s. 68.

widzenia metody administrowania. Metoda powinna być wyznacznikiem doboru form działania w stosunku do osiągnięcia celu, jaki administracja zamierza osiągnąć i skuteczności tych form. „Przez metodę działania rozumieć będziemy politykę stosowania pewnych środków pozostających w dyspozycji organów administracyjnych. Do zagadnienia metod pracy administracji w podanym rozumieniu należałoby więc zaliczyć ustalanie działania w formie przekonywania lub przymusu, podjęcie generalnego rozwiązania zagadnienia lub rozwiązywanie go przez szereg kolejno po sobie następujących czynności dotyczących fragmentów zjawiska itd."[9]. W innym miejscu J. Starościak uważał, że częstotliwość stosowania określonych form działania tworzy określoną metodę, która może prowadzić do zaniedbania wykorzystywania innych metod, np. metody przekonywania, jeżeli administracja pozostaje przy formach władczych wykorzystując metodę przymusu[10]. J. Starościak przyjmował zatem, że to forma działania determinuje metodę administrowania, jednakże na gruncie niniejszej pracy ta korelacja zostanie odwrócona w ten sposób, że to metoda administrowania będzie wpływać na zastosowanie konkretnej formy działania. Powodem odwrócenia tej korelacji jest propozycja zmiany sposobu postrzegania administracji i jej działań na rzecz realizacji zadań publicznych. W nowoczesnym, demokratycznym państwie prawa, w którym prawo administracyjne oraz administracja publiczna sprawują służebną rolę na rzecz dobra wspólnego, warto przyjąć, że administracja powinna dążyć do osiągnięcia swoich celów bez konieczności stosowania form władczych na rzecz form niewładczych. Taka zmiana mogłaby doprowadzić do zacieśniania współpracy między podmiotami stosunków administracyjnoprawnych. Oczywiście nie zawsze będzie możliwe skorzystanie z form niewładczych, a szczególnie form konsensualnych. Do tego zagadnienia przyjdzie jeszcze powrócić.

Jako przykład powyższego podejścia metodologicznego mogą posłużyć działania podejmowane na gruncie ochrony i opieki nad zabytkami. Właściciel zabytku może być przymuszony, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z., do przeprowadzenia w określonym w decyzji terminie prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem zabytku. Bez wątpienia, decyzja jest formą władczą, ponieważ organ administracji publicznej (w tym przypadku właściwy wojewódzki konserwator zabytków) nakłada obowiązek publicznoprawny, zagrożony następnie egzekucją. Można wyobrazić sobie, że ten sam organ poprzez działania organizatorskie,

[9] J. Starościak, *Prawne formy…*, s. 10.
[10] J. Starościak, *Prawne formy…*, s. 10.

np. zorganizowanie konkursów grantowych lub innej kampanii promującej ochronę zabytków, może zachęcić tego samego właściciela do ubiegania się o środki finansowe, czy też dążyć do uświadomienia go o możliwości stosowania określonych technik zabiegów konserwatorskich podczas rutynowych kontroli, które nie wymagają konieczności poniesienia tak znacznego nakładu finansowego, jak prace wywołane stale pogarszającym się stanem technicznym zabytku. W tym przypadku można uchronić się od zastosowania nakazu z art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z. Co więcej, jak okaże się w dalszych rozważaniach tego rozdziału, zasadne wydawałoby się wprowadzenie nowych form, w których władztwo podmiotu administrującego nie będzie elementem dominującym dany stosunek administracyjnoprawny.

Przedstawiony w poprzednim akapicie przykład miał na celu ukazanie, że to metody działania podmiotów administracji publicznej mogą generować stosowanie właściwych form działania administracji. Mogą to być formy prawne o charakterze władczym, ale mogą być to także formy wywołujące skutki niezwiązane bezpośrednio z władztwem.

Różnorodność podmiotów administracji publicznej oraz form działania prowadzi do wniosku o możliwości zbudowania niejako dialektycznego związku między nimi, prowadząc jednocześnie do zapewnienia skuteczności wykonywanych zadań publicznych[11]. Rolą prawodawcy jest więc dostosowywanie form działania administracji do podmiotów, których ustrój oraz przedmiot działania wymaga osiągnięcia rozmaitych celów. J. Starościak zauważył, że prawodawca powinien jednak pozostawić pewną dowolność podmiotom administracji publicznej[12]. To twierdzenie musi zostać opatrzone komentarzem, nawiązującym do możliwości postępowania podmiotu administracji publicznej, ukierunkowanego na uniknięcie konieczności stosowania przymusu. Zapewnienie podmiotom administracji publicznej szerokiej gamy form działania, może ukierunkowywać przyszłą sytuację podmiotów znajdujących się poza administracją publiczną[13]. Zasadnie więc toczy się w doktrynie dyskusja nad formami tak prawnymi jak

[11] J. Starościak, *Prawne formy…*, s. 36.
[12] J. Starościak, *Prawne formy…*, s. 33.
[13] „Kompleksowe stosowanie rozmaitych form oddziaływania i kierownictwa, możliwość doboru form pracy stosownie do zaistniałych okoliczności, do treści działania, jest do pomyślenia tylko wtedy, gdy organ administrujący widzi wszystkie swe możliwości działania, gdy widzi wzajemne stosunki zachodzące między poszczególnymi formami działania, gdy zna warunki i tryb stosowania każdej z tych form i gdy rozumie, jakich skutków można się spodziewać od podjęcia działalności w konkretnej formie" - J. Starościak, *Prawne formy…*, s. 33.

i pozaprawnymi[14], ale należy wyróżnić także formy konsensualne, aby dzięki rozszerzeniu możliwości ich stosowania doprowadzić do unikania stosowania form przymusu, a jednocześnie zapewnić skuteczność realizacji zadań publicznych. Konieczność realizacji obowiązku publicznoprawnego nie musi się odbywać w wyniku zastosowania przymusu, czy chociażby możliwości jego użycia. Administracja publiczna powinna dysponować możliwością stosowania form prawnych, które mobilizują podmioty spoza administracji do wykonania określonych obowiązków w sposób nieobarczony jednostronnością.

Wstępne rozważania nad formami działania administracji publicznej z uwzględnieniem form prawnych, które nie są przecież istotą tego rozdziału, należy zamknąć ogólniejszym wnioskiem o formach działania administracji. Formy te stanowią czynności albo zespół czynności, podejmowanych na podstawie przepisów prawa, w drodze których następuje realizacja zadań publicznych przyznanych podmiotom administracji publicznej[15]. Różnorodność form działania stanowi bardzo szerokie spektrum badawcze. Analiza tych form zasługuje na odrębne opracowanie monograficzne, stąd tytuł rozdziału zawęża je do form prawnych. Samo brzmienie tytułu już wprowadza pewną typologię poprzez *differentia specifica* w postaci przymiotnika „prawne". Jednakże, dla porządku rozważań, formy pozaprawne zostaną przedstawione w dużym stopniu ogólności.

Przed przystąpieniem do omawiania typologii form prawnych działania administracji, należy przytoczyć chyba ich najpełniejszą definicję zaproponowaną przez K. Ziemskiego: „Formą prawną działania administracji jest wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej"[16]. K. Ziemski wyróżniał pewien zestaw cech, dzięki którym można dokonać rozróżnienia form prawnych działania administracji publicznej. Tymi cechami są mianowicie: przedstawienie określonego działania (czynności) wyrażonego w danej formie prawnej; charakterystyka skutków, jakie ta forma wywołuje; tryb, w jakim następuje zmaterializowanie tego działania (czynności);

[14] Form pozaprawnych nie należy rozumieć jako form działania podejmowanych niezgodnie z prawem. A. Błaś uważa, że nie ma takiej działalności administracji publicznej, która nie byłaby objęta regulacją prawną. Dotyczy to także form, które według T. Kuty, są formami pozaprawnymi, czyli takimi, które nie wywołują skutku prawnego - A. Błaś, *Teoria prawnych form…*, s. 75, a także T. Kuta, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego" 1959, nr 14, s. 54.

[15] Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 276.

[16] K. Ziemski, *Indywidualny akt…*, s. 138.

oraz przedstawienie środków ochrony prawnej[17]. O istocie form prawnych działania administracji przesądzają jednak dwie pierwsze kategorie cech, ponieważ pozostałe stanowią pewien aspekt pomocniczy dla właściwej charakterystyki.

Następny punkt niniejszego podrozdziału będzie traktować o typologii form działania administracji publicznej. Co istotne, charakterystykę form będą uzupełniać odwołania do znanych w nauce prawa administracyjnego form działania. Zamysłem niniejszego rozdziału nie jest przedstawianie istoty każdej z tych form, gdyż bogaty dorobek doktryny prawa administracyjnego scharakteryzował podstawowe formy i ponowne ich przedstawianie jest niecelowe. Dla porządku rozważań zostanie przedstawiona typologia, aby następnie zatrzymać się nad formami prawnymi, które dopiero kształtują się w rodzimej kulturze prawnej, a które są już znane w innych państwach europejskich. Ponadto przedstawienie nowych form prawnych działania administracji publicznej ma na celu wyartykułowanie konieczności spoglądania na formy prawne przez pryzmat metody administrowania.

8.2. Typologia form działania administracji publicznej

Przedstawienie typologii form działania administracji publicznej jawi się jako konieczne, by dzięki temu poszerzyć rozważania niniejszego rozdziału o zagadnienie metody administrowania. Warto jedynie zaznaczyć, że powoływane przykłady form działania administracji publicznej można zakwalifikować do kilku kategorii przedstawionego poniżej podziału.

Pierwszym kryterium podziału, które rozpoczyna wszystkie rozważania podejmowane w doktrynie, jest podział form na prawne oraz faktyczne. Jest to najbardziej podstawowe[18] kryterium podziału wszystkich form działania administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że formy prawne działania zmierzają do wywołania bezpośrednio skutku prawnego. Skutek ten stanowi konsekwencję podjęcia formy prawnej i polega na przyznaniu uprawnienia lub nałożeniu

[17] K. Ziemski, *Indywidualny akt…*, s. 140.

[18] W doktrynie niemieckiej wskazuje się, że pierwszym kryterium jest podział na czynności prywatnoprawne oraz publicznoprawne, ponieważ ich stopień ogólności jest tak szeroki, że można dokonać kwalifikacji wszystkich form, które można następnie zaliczyć do innych kryteriów - zob. R. Brühl, *Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung. Praktische Anleitung zum Erwerb prüfungsrelevanter Kenntnisse und Fertigkeiten*, Köln 1991, s. 19.

obowiązku[19]. Podmiot administracji publicznej stosuje formę prawną, gdy zamierza wprowadzić do porządku prawnego rozstrzygnięcia zmierzające do przesądzenia o czyjejś sytuacji prawnej. W przypadku aktów normatywnych (tj. rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego)[20] prawodawca podustawowy przesądza o sytuacji prawnej ogółu adresatów, do których kieruje ten akt, ze względu na normy generalne i abstrakcyjne. Stosując przepisy prawa materialnego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej za pośrednictwem aktu administracyjnego przesądza o sytuacji prawnej jednostki wskazanej normą indywidualną oraz konkretną (indywidualny akt administracyjny[21]), albo przesądza o sytuacji prawnej określonego gremium w konkretnej sytuacji wskazanej normą generalną i konkretną (generalny akt administracyjny[22]).

---

[19] K. Ziemski, *Podstawy problematyki* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 10, zob. M. Zimmermann [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński (red.), *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320-321.

[20] Akty normatywne o charakterze podustawowym są stanowione przez podmioty administracji publicznej na podstawie wyraźnie sformułowanej normy prawnej, o charakterze kompetencyjnym celem urzeczywistnienia tego, co prawodawca poleca uregulować tym podmiotom. W zależności od normy kompetencyjnej, akt normatywny może mieć na celu uregulowanie ustroju podmiotu np. statut gminy, a także może mieć na celu wprowadzenie zasad postępowania podmiotów, które są poddane władztwu administracyjnemu np. gminny regulamin utrzymania czystości i porządku, tzw. uchwały antysmogowe (akty prawa miejscowego) czy też, warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (rozporządzenie). Akty normatywne zawierają normy o charakterze generalnym (skierowane do rodzajowo oznaczonego adresata) oraz abstrakcyjnym (znajdują zastosowanie w nieograniczonej ilości przypadków) - Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 211, zob. także K. Ziemski, *Granice prawa miejscowego* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, Warszawa 2018, 586.

[21] Indywidualnym aktem administracyjnym jest rodzaj aktywności organu administracji publicznej ukierunkowanej na władcze, tj. jednostronne dokonanie czynności konwencjonalnej wywołującej bezpośrednio skutek prawny rozstrzygając tym samym o stanie sprawy zawisłej przed tym organem prowadząc ostatecznie do osiągnięcia celu podyktowanego istotą zadania z zakresu administracji publicznej - zob. K. Ziemski, *Indywidualny akt…*, s. 463-491, K. Ziemski, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 175-177, F. Longchamps, *Akt administracyjny w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej* [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tom 2*, Warszawa 1954, s. 264-266.

[22] „Kryterium odróżniającym indywidualny akt administracyjny od generalnego aktu administracyjnego jest sposób określenia adresata. Z tego punktu widzenia generalny akt administracyjny różni się od aktu indywidualnego tym, że określa adresata w sposób ogólny. Podobnie jak akt normatywny, generalny akt administracyjny odnosi się do każdego adresata, który znajdzie się w określonej w jego treści sytuacji. Z kolei konkretny sposób określenia sytuacji bądź zachowania (adresata) albo i sytuacji, i zachowania, właściwy generalnemu aktowi administracyjnemu, jest wspólną cechą decydującą o pokrewieństwie generalnego aktu administracyjnego z indywidualnym aktem administracyjnym, który zarówno sytuację, jak i zachowanie zawsze określa konkretnie". - E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 104, E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 12, s. 42-54.

Każda z form prawnych działania administracji wywołuje więc bezpośrednio skutek prawny. Nie jest na ten moment istotne, czy działanie to jest jednostronne (np. akt normatywny), czy wielostronne (np. porozumienie); czy jest to forma władcza (np. indywidualny akt administracyjny), czy niewładcza (np. umowa [cywilnoprawna]).

Celem dokonania czynności faktycznej nie zawsze jest wywołanie skutku prawnego[23], chociaż ten wniosek nie zawsze wydawał się oczywisty. Z całą mocą należy stwierdzić, że czynność faktyczna nie prowadzi do wywołania bezpośredniego skutku prawnego. S. Kasznica uważał, że czynności faktyczne prowadzą do dokonania czynności prawnej. Stanowią one drogę do dokonania czynności wywołującej skutek prawny[24]. Na gruncie dzisiejszego stanu nauki prawa administracyjnego, pogląd prezentowany przez S. Kasznicę jest nie do zaakceptowania. Na rzecz tego stanowiska przemawia choćby istota czynności egzekucyjnych. Czynności faktyczne, nawet jeśli prowadzą do konieczności skonkretyzowania normy prawnej przez powołany do tego podmiot administracji publicznej, niekoniecznie wywołują skutek prawny. Czynności egzekucyjne prowadzą do wywołania określonego stanu faktycznego, z którego wystąpieniem prawodawca wiąże skutek prawny, w postaci wykonania obowiązku egzekwowanego w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego[25]. Tak jak K. Ziemski wskazał w swojej definicji form prawnych działania administracji, podmiot administracji publicznej może wykonywać szereg czynności konwencjonalnych, na które składają się przecież nierzadko proste czynności psychofizyczne, z których wystąpieniem prawodawca wiąże skutek prawny. Czynność ta może zatem stanowić substrat materialny formy prawnej, ale sama w sobie tego skutku nie wywołuje, gdyż przesądzają o nim reguły sensu ustalone przez prawodawcę, a nie przez podmiot administracji publicznej. Co więcej, tylko skuteczna czynność wywołuje skutek prawny. Jeżeli czynność egzekucyjna nie doprowadzi do wyegzekwowania należności np. pieniężnej, to skutek prawny w postaci wygaśnięcia tego obowiązku nie zaistnieje. To obala twierdzenie, jakoby czynność faktyczna zawsze prowadziła do wywołania skutku prawnego.

Wśród czynności faktycznych wyróżnia się w zasadzie nieokreśloną liczbę tych form, jednakże ze względu na skutki, jakie wywołują, klasyfikuje się je

[23] W. Schütz, *Das Verwaltungshandeln*, „Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung" 2004, nr 4, s. 45.
[24] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1943, s. 8.
[25] K. Ziemski, *Indywidualny akt…*, s. 102 i 105, zob. także M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 301.

jako czynności materialno-techniczne oraz czynności społeczno-organizatorskie. „Mianem czynności materialno-technicznych określa się te działania organów administracji, które, będąc czynnościami faktycznymi, oparte są na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne”[26]. Pogląd M. Wierzbowskiego oraz A. Wiktorowskiej nie może być zaakceptowany w takiej formie, w której przewiduje się, iż czynności materialno-techniczne zawsze wywołują skutki prawne. Nie zawsze tak jest, co zresztą podkreślono w poprzednim akapicie. Omawiane czynności mogą stanowić podstawę do zaistnienia okoliczności, którym prawodawca przypisuje określony skutek, w tym prawny, jednakże sama czynność tego skutku nie wywołuje. Czynność doręczenia decyzji administracyjnej ma charakter techniczny, mimo iż prawodawca wiąże z nią skutek w postaci rozpoczęcia terminu do wniesienia odwołania. Jest to zatem skutek pośredni[27].

Warto również zaznaczyć, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot administracji publicznej udostępnia informację publiczną na wniosek dokonując czynności o charakterze materialno-technicznym[28]. Przekazanie wnioskodawcy przez podmiot administracji publicznej żądanej informacji nie rodzi skutku prawnego. Wnioskodawca, który otrzymał tę informację wchodzi w jej posiadanie, ale ten fakt nie pociąga za sobą konsekwencji prawnych. Tylko odmowa udostępnienia informacji publicznej, która następuje w formie decyzji, wywołuje taki skutek, ponieważ, jak wskazano w rozdziale IV, rozstrzyga sprawę zawisłą przed organem administracji publicznej. Wiąże się to zatem ze stosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji może prowadzić do zaskarżenia do organu wyższego stopnia, a następnie do sądu administracyjnego.

T. Kuta wskazał, że działania faktyczne będą wywoływać skutek prawny, kiedy adresaci tych działań swoim zachowaniem spowodują obowiązek podjęcia stosownej reakcji ze strony podmiotu administracji publicznej obwarowanej

[26] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji…*, s. 303.

[27] J. Filipek, *Działania faktyczne i czynności prawne* [w:] W. Brzeziński (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Kraków 1970, s. 103. „Tego typu działania [czynności materialno-techniczne - przyp. M.M.] przygotowują działania prawne. W tej grupie wyróżnia się działania faktyczne, które wywołują skutki prawne w sposób pośredni, takie jak zastosowanie środka egzekucyjnego (odebranie rzeczy), działania związane z ruchem drogowym (blokada kół), działania ratownicze. Dzianie faktyczne administracji publicznej tworzy tu określony fakt, który nie może wywołać skutek prawny”. - A. Błaś, *Działania faktyczne administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 304.

[28] Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.03.2021 r., IV SAB/Wr 450/20, CBOSA.

wyraźną podstawą prawnomaterialną[29]. Wreszcie A. Błaś uważa, że czynności materialno-techniczne nie wywołują skutków prawnych bezpośrednio. Prowadzą jedynie do zaktualizowania się podstawy prawnej wystąpienia okoliczności, które mają albo mogą mieć znaczenie w prawem określonej procedurze[30].

Drugą grupą działań faktycznych są działania społeczno-organizatorskie, które w formie niewładczej prowadzą do realizacji zadania z zakresu administracji publicznej. Są one podejmowane subsydiarnie wobec zadań, w których administracja może podejmować działania władcze[31].

Chociaż dokonywanie czynności faktycznych także jest obwarowane koniecznością istnienia podstawy prawnej (art. 7 Konstytucji RP)[32], to jednak nie jest wymagane powoływanie konkretnej normy prawnej, która miałaby wprost wskazywać na obowiązek podjęcia takiej właśnie czynności. Wystarczy bowiem, że podmiot administracji publicznej powoła, jako podstawę prawną, przepisy wyznaczające obowiązek osiągnięcia konkretnego celu[33]. Z uwagi na fakt, że czynności faktyczne nie zawsze wywołują skutek prawny, a także nie podlegają kontroli sądowej[34], administracja publiczna może podejmować działania, które zmierzają do wykonania zadań z zakresu administracji publicznej bez konieczności wywoływania skutku prawnego, takiego jaki następuje podczas stosowania form prawnych - bezpośredniego. Trudno sobie wyobrazić, gdyby np. ustawienie znaku drogowego wiązało się z koniecznością prowadzenia określonego prawem postępowania. Długotrwałość dokonywania czynności faktycznych prowadziłaby do paraliżu przestrzeni, w której funkcjonuje społeczeństwo, a na które oddziałuje administracja publiczna.

W opracowaniu T. Kuty, obok form prawnych wyróżnia się czynności faktyczne, materialno-techniczne oraz organizacyjne, które są określane zbiorczo jako formy pozaprawne[35]. T. Kuta uznał bowiem, że bez czynności pozaprawnych nie da się przedstawić całej gamy form działania administracji publicznej[36].

---

[29] T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego" 1963, nr 90, s. 79.
[30] A. Błaś, *Działania faktyczne administracji publicznej*…, s. 314.
[31] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*…, s. 303.
[32] M. Zimmermann [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński (red.), *Polskie prawo administracyjne*…, s. 320.
[33] Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*…, s. 209.
[34] Żadna czynność faktyczna nie jest objęta kognicją sądów administracyjnych, wskazaną w art. 3 § 2 i 2a p.p.s.a.
[35] T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji*, Wrocław 1963, s. 12, podobnie A. Błaś, *Teoria prawnych form*…, s. 79.
[36] T. Kuta, *Prawne formy działania administracji* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 139.

W tym miejscu warto wskazać ogólny, ale bardzo trafny wniosek, że nie da się objąć w ramach ustawy, której projekt stanowi załącznik do niniejszej pracy, wszystkich form działania administracji[37]. Jest to podyktowane różnorodnością i złożonością form, które są zdeterminowane celami administracji publicznej, o czym wspomniano już na początku tego rozdziału.

Powracając na grunt form prawnych działania administracji, warto wskazać za J. Łętowskim, że rodzaj skutku prawnego jest determinantą odróżniania tych form w ramach przedstawionej kategorii[38]. Mimo, iż autor nie sprecyzował swoich twierdzeń, wydaje się, że jego zamysł odczytał J. Zimmermann, który uważa, że poprzez stopniowanie władztwa administracyjnego skutek prawny może być urzeczywistniany etapowo, prowadząc ostatecznie do realizacji zadania z zakresu administracji publicznej[39].

Następnym kryterium podziału form działania administracji publicznej jest podział na formy zewnętrzne i wewnętrzne. Tak jak wskazano w poprzednim podrozdziale[40], relacje wewnętrzne nie będą przedmiotem niniejszych rozważań, mimo ich niekwestionowanej doniosłości. Formy działania właściwe dla stosunków wewnętrznych dotyczą wszelkich form kierownictwa oraz działań, które mają na celu usprawnienie funkcjonowania samego aparatu administracyjnego. Syntetyczne przedstawienie kryterium form działania wewnątrz struktury administracji ma na celu wyłącznie próbę pełnego przedstawienia typologii form działania administracji. Niniejsza praca koncentruje się na zagadnieniach wspólnych dla całego prawa administracyjnego, a stosunki oraz formy działania pomiędzy podmiotami administracji publicznej są przedmiotem zainteresowania regulacji prawa ustrojowego.

Należy tylko nadmienić, że formy działania administracji o charakterze wewnętrznym koncentrują się na stosunku zależności. Nie ulega wątpliwości, że pomiędzy podmiotem administracji publicznej a podmiotem administrowanym nie ma żadnej zależności (w ramach stosunków zewnętrznych). Zasadne jest doprecyzowanie, że zależność należy rozumieć w tym przypadku w sensie *largo*. Musi

[37] Zob. A. Błaś, *Teoria prawnych form…*, s. 84.
[38] J. Łętowski, *Prawo administracyjne…*, s. 200.
[39] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…*, s. 282-283. K. Ziemski sugeruje, że źródłem inspiracji takiego stwierdzenia mógł być pogląd J. Świątkiewicza - J. Świątkiewicz, *Przyczynek do klasyfikacji form prawnych działania terenowych organów administracji państwowej*, „Problemy Rad Narodowych" 1979, nr 44, s. 63.
[40] Zob. rozdział VIII, podrozdział 8.1., s. 433.

to być zatem zależność organizacyjna, służbowa, osobowa, czy też funkcjonalna[41]. Warto w tym miejscu przypomnieć omówiony w rozdziale IV termin „kierownictwa", który cechuje właśnie stosunki wewnątrz administracji publicznej. Stosunki zależności pomiędzy dwoma podmiotami uprawniają podmiot nadrzędny do wpływania na sytuację podmiotu podrzędnego, poprzez kierowanie do niego poleceń służbowych, wytycznych, instrukcji czy też zaleceń, by wreszcie skończyć na aktach nadzoru dyrektywnego[42]. Oczywistym i niezmiennym jest to, że wszelkie działania podmiotu nadrzędnego znajdują umocowanie w podstawie prawnej.

Kryterium form działania wewnątrz administracji wydaje się być nie do końca przekonującym, ponieważ w praktyce trudno czasami dokonać podziału z uwagi na stosunki zależności. K. Ziemski zasadnie przywołuje przykład relacji pomiędzy wójtem, burmistrzem (prezydentem miasta) a wojewodą. Gmina jest osobą prawną, której rzeczona osobowość podlega sądowej ochronie. Oznacza to, że gmina (a w zasadzie jej organy) działa w sposób nieskrępowany, pamiętając o zasadzie praworządności. Wydawać się może, że gmina jest podmiotem prawa, który korzysta z dość dużej swobody, jednakże organy nadzoru, jak chociażby wojewoda, Prezes Rady Ministrów, czy wreszcie regionalna izba obrachunkowa, posiadają narzędzia, które mogą bezpośrednio wpłynąć na sytuację prawną gminy. Wojewoda jako terenowy organ administracji rządowej jest podmiotem administracji publicznej niezależnym od organów administracji samorządowej. Stosuje on narzędzia podkreślające tą niezależność (nadzór weryfikacyjny [np. stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego]), jednakże jego uprawnienia nadzorcze obejmują także uprawnienia właściwe dla nadzoru dyrektywnego (wydanie zarządzenia zastępczego np. w sprawie wygaszenia mandatu radnego, czy też ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy rada gminy powstrzymuje się od spełnienia obowiązku jego uchwalenia). Skoro zatem wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego są podmiotami administracji publicznej odrębnych pionów, a mimo to istnieją instrumenty prawne pozwalające na „przekroczenie" granic tej niezależności, to kryterium podziału na formy prawne podejmowane w sferze wewnętrznej oraz zewnętrznej nie jest wystarczającym kryterium pozwalającym na pełne ujęcie spektrum form prawnych działania administracji publicznej[43].

---

[41] A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A . Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 281.

[42] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., punkt 4.3.5., s. 243.

[43] K. Ziemski, *Indywidualny akt…*, s. 110.

Kolejnym kryterium podziału form prawnych działania administracji jest ich podział na czynności publicznoprawne oraz prywatnoprawne. Wskazany podział nawiązuje swoją istotą rzeczy do regulacji administracyjnoprawnych oraz cywilnoprawnych ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tego podziału. Podmiot administracji publicznej podejmuje także inne działania, które są właściwe dla prawa cywilnego[44]. W tych przypadkach, podmiot administracji publicznej, np. wójt dokonuje czynności cywilnoprawnych wespół ze swoim kontrahentem.

Czynności właściwe dla prawa cywilnego mogą mieć charakter jednostronny (np. oświadczenie woli o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości) albo dwu- i wielostronny (np. umowa cywilnoprawna w przedmiocie zakupu usług). Wśród czynności cywilnoprawnych nie da się jednak wskazać na te czynności, które cechowałaby władczość. Podejmując czynności cywilnoprawne, działanie administracji publicznej nie jest skoncentrowane na decydowaniu o czyjejś sytuacji prawnej, ale zmierza ono do zrealizowania wymiernego celu np. w postaci umożliwienia świadczenia usług, czy też prowadzenia działalności gospodarczej przez gminne jednostki organizacyjne.

Z kolei czynności publicznoprawne może cechować przymiot władczości (np. akt prawa miejscowego, indywidualny akt administracyjny) co jest bezsporne, jednakże możliwe jest także dokonanie czynności publicznoprawnej pozbawione tego przymiotu (np. porozumienie[45])[46]. Niewładcza forma prawna działania o charakterze publicznoprawnym także może mieć charakter dwu- i wielostronny, np. gdy gminy decydują się na zawiązanie związku międzygminnego. Omawiany podział pozwala na przejście do dalszych podziałów na czynności jedno-, dwu- i wielostronne zarówno w przypadku form publicznoprawnych oraz prywatnoprawnych.

Podział form prawnych działania administracji na czynności władcze i niewładcze nie jest ostatnim z wymienionych kryteriów, jednakże pozwala on na

---

[44] Między innymi z tego względu wskazano w rozdziale VI, że podmiot administracji publicznej korzysta z przymiotu zdolności prawnej na gruncie tak prawa administracyjnego, jak i cywilnego, ponieważ występuje w obrocie prawnym z uwagi na swoje przedsięwzięcia, których cel nie zawsze wiąże się z wywoływaniem skutków na gruncie prawa administracyjnego.

[45] Porozumienie administracyjne prowadzi do przeniesienia niektórych zadań z zakresu administracji publicznej pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami administracji publicznej na podstawie zgodnie złożonych oświadczeń woli w oparciu o wyraźnie sformułowaną podstawę prawną. „Porozumienie administracyjne należy do niewładczych form działania administracji. Porozumienie jest dwustronną lub wielostronną czynnością z zakresu prawa administracyjnego, dokonaną przez podmioty wykonujące administrację publiczną, dochodzącą do skutku na podstawie zgodnych oświadczeń woli tych podmiotów". - M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*…, s. 293, zob. także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*…, s. 333-335.

46 K. Ziemski, *Indywidualny akt*…, s. 114.

zakwalifikowanie znacznej większości znanych form działania administracji. Jest to podział, który umożliwia uszeregowanie poszczególnych form prawnych działania administracji.

Powyżej przedstawiono podstawowe kryteria podziału form prawnych działania administracji. Określenie „podstawowe" sugeruje, iż nie jest to podział skończony. Istotnie, można mnożyć te podziały poprzez uwzględnienie rozmaitych konfiguracji wskazanych powyżej kryteriów. Mówiąc np. o kryterium czynności publicznoprawnych i prywatnoprawnych można to rozpatrywać z punktu widzenia władczości, jedno- i wielostronności. Przyjmując odrębnie kryterium władczości, można je odnieść do działań w sferze zewnętrznej i wewnętrznej. Zamysłem niniejszego rozdziału nie jest skrupulatne analizowanie całej gamy typologii form prawnych działania. Przedstawienie głównych nurtów analizy form prawnych działania, ma na celu ukazanie konieczności poczynienia refleksji nad poruszonym już zagadnieniem metody administrowania.

Metoda administrowania obejmująca formy (metody) przekonywania oraz formy (metody) przymusu, które prowadzą do wykonania zadania z zakresu administracji publicznej, może być wykształcona poprzez odpowiednie działania legislacyjne prawodawcy, zmierzające do wyposażenia podmiotów administracji publicznej w formy działania administracji, szczególnie formy prawne. Powinny mieć one przede wszystkim na względzie możliwość zastosowania form nieinwazyjnych w sytuację podmiotu administrowanego. Prawodawca powinien zatem stworzyć podmiotom administracji publicznej możliwości kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego nie tylko za pomocą środków władczych, ale także niewładczych oraz faktycznych. Stosowanie metody przekonywania prowadzi, a przynajmniej powinno prowadzić, do osiągania celów administracji publicznej bez konieczności stosowania form władczych. Konieczne jest zatem tworzenie takich form prawnych działania administracji, które opierają się o partycypację społeczną w toku realizacji zadań publicznych. Tym samym, prawodawca powinien udzielić podmiotom administracji publicznej kompetencji do stosowania form oddalających konieczność zastosowania form władczo przesądzających o treści uprawnienia, a także obowiązku.

Ustanowienie omawianej metody administrowania wymaga zmiany spojrzenia prawodawcy na politykę sprawowania administracji publicznej. Tak jak wskazano[47], oczywistym jest, że nie zawsze będzie możliwe przyznanie środków zachęcających podmiot administrowany do podjęcia określonego zachowania.

[47] Zob. rozdział VIII, podrozdział 8.1., s. 435.

Ciężko wyobrazić sobie np., aby organ administracji skarbowej stosował środki zachęcające do uiszczenia zobowiązania podatkowego. Stosowanie form władczych wydaje się być jedynym możliwym rozwiązaniem w takim przypadku.

Następny podrozdział będzie traktować m. in. o formach prawnych niewładczych, które poprzez odstąpienie od działań jednostronnych będą prowadziły do partnerskiego podejścia stron stosunku administracyjnoprawnego. To właśnie w formach niewładczych należy upatrywać drogi do nawiązywania partnerstwa.

8.3. Nowe konsensualne formy prawne działania administracji publicznej jako wyraz metody administrowania

8.3.1. Uwagi wprowadzające

Zapowiedziana w poprzednim podrozdziale refleksja nad formami niewładczymi jako wyrazem partnerstwa, a tym samym metody administrowania, wymaga w pierwszej kolejności wyjaśnienia, jaki był powód ich konsekwentnego pomijania w doktrynie przez dziesięciolecia, a także co stanowiło moment przełomowy, który zainicjował badania nad potrzebą wprowadzenia do polskiego porządku prawnego form konsensualnych. Na ten moment, bez bliższego wyjaśnienia czy też zdefiniowania, będzie mowa o umowach administracyjnych. W dalszej części rozważań, termin „umowa administracyjna" zostanie wyjaśniony z uwzględnieniem podziału tychże umów.

Umowy administracyjne zostały ukształtowane w doktrynie francuskiej[48], a także w niemieckiej[49]. Doktryna niemiecka wykształciła instytucję umów administracyjnych jeszcze przed formalnym ustanowieniem tej instytucji w materii normatywnej[50], tj. ustawie federalnej o postępowaniu administracyjnym[51]. Silnie zakorzeniony w niemieckiej kulturze prawnej pozytywizm prawniczy doznał wówczas znacznego regresu. Administracja, nie mając do tego podstaw prawnych, stosowała instytucję umowy administracyjnej, gdyż był to środek do osiągnięcia celów publicznych, bez konieczności stosowania tradycyjnych form odznaczających

[48] M. Long, P. Weil, G. Braibant i inni, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris 2009, s. 67. Rozważania o francuskiej umowie administracyjnej zostaną rozwinięte w następnym rozdziale.
[49] M. Ofiarska, *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 302-314.
[50] *Verwaltungsverfahrensgesetz von 25.05.1976*, „Bundesgesetzblatt" I S. 2154, dalej jako: „VwVfG".
[51] Zob. np. F. Mayer, *Ustawa o postępowaniu administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1978, nr 4.

się władztwem administracyjnym. Zdaniem P. Badury: „Wielość celów państwa socjalnego jest nie do pogodzenia ze skrojonym na potrzeby państwa liberalnego monizmem form działania”[52]. Niemiecka teoria prawa administracyjnego uznała, że należy poszukiwać form, które zapewnią możliwie największe spektrum realizacji zadań publicznych. Zmiana, jaka nastąpiła w ustroju państwa niemieckiego po 1945 r., a więc ewolucja od totalitarnego państwa narodowosocjalistycznego do państwa prawa o charakterze socjalnym[53], doprowadziła do uznania, że należy odejść od władztwa administracyjnego, na rzecz adaptacji rozwiązań właściwych dla form dyspozytywnych oraz kontradyktoryjnych[54]. Umowa administracyjna miała być więc reakcją na przemodelowanie pojęcia władzy publicznej i roli, jaką spełnia w państwie prawa. Rolą państwa nie jest już ochrona przed ingerowaniem w swobodne funkcjonowanie obywateli („wolność do…”), twierdzi Z. Cieślik, tylko świadczenie rozmaitych usług, co do których świadczeniobiorca posiada roszczenia[55].

Zmiana potrzeby sprawowania administracji wynikała z dwóch przesłanek. Pierwsza dotyczyła podejścia ekonomicznego w związku z ewolucjami zachodzącymi na rynku, poprzez przyjęcie modelu kapitalistycznego[56]. Druga przesłanka, zdecydowanie ważniejsza od pierwszej, wynikała ze zmian ustrojowych, które doprowadziły do odejścia od władczego wykonywania zadań publicznych przez administrację, będącą, jako jedyną, predystynowaną do ich realizacji. Delegowanie zadań poza strukturę administracji, a także uznanie, że istnieje możliwość udziału społeczeństwa w wykonywaniu tych zadań, stanowiło główną przyczynę wprowadzenia konsensualnych form prawnych działania administracji publicznej[57]. Konieczność uwzględnienia partycypacji społecznej w sprawowaniu administracji wiąże się z omawianą w rozdziale III niniejszej pracy, zasadą subsydiarności i związaną z nią zasadą decentralizacji[58]. Skoro administracja powinna działać w sposób uwzględniający najistotniejsze potrzeby adresatów swojej działalności,

[52] P. Badura, *Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechsstaat*, Tüblingen 1966, s. 23.
[53] Z. Cieślik, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004, s. 12.
[54] Z. Cieślik, *Umowa administracyjna…*, s. 17.
[55] Zob. także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…*, s. 338.
[56] J. Supernat, *Administracja jako splot umów* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 163.
[57] M. Stefaniuk, *Determinanty podejścia kontraktowego w działaniach polskiej administracji publicznej* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 130, D. Kijowski, *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego* [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 284.
[58] Zob. rozdział III, podrozdział 3.2., punkt 3.2.4., s. 180 i następne, por. także J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…*, s. 338.

to powinna „być możliwie blisko nich". Relacje partnerskie pomiędzy administracją a adresatem jej działalności mogą doprowadzić do zrozumienia wskazanych potrzeb. W tej sytuacji należy właśnie zastanowić się nad niewładczymi formami prawnymi administracji publicznej.

W Polsce obecnie również obserwuje się wzmożoną aktywność naukową na polu rozważań nad zasadnością wprowadzenia umów administracyjnych do polskiego porządku prawnego. Przyczyny upatruje się przede wszystkim w zmianach ustrojowych, jakie nastąpiły po 1989 r. - wprowadzenie oraz ustawiczne urzeczywistnianie idei demokratycznego państwa prawa oraz stopniowe szerzenie idei społeczeństwa obywatelskiego partycypującego w sprawowaniu administracji publicznej. „Już samo uznanie zasady subsydiarności, w myśl której »zadania związane z dobrem wspólnym są sprawą wszystkich«, daje podstawy dla powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz jego wartości. Natomiast pełne urzeczywistnienie tych wartości może nastąpić, gdy państwo będzie dążyło do współpracy ze społeczeństwem w celu osiągnięcia dobra wspólnego i poszanowania interesu publicznego"[59]. W innym miejscu M. Giełda podnosi, że: „Forma umowy administracyjnej powoduje osiągnięcie konsensusu pomiędzy społeczeństwem a państwem i administracją publiczną oraz wzmacnia poczucie współodpowiedzialności w obywatelach i jednocześnie daje większą gwarancję właściwej realizacji dobrze zdiagnozowanych potrzeb danej społeczności (wspólnoty). Wszystko to dzieje się w oparciu o zasady charakterystyczne administracji publicznej i z poszanowaniem jej celu (realizacja i ochrona interesu publicznego) bowiem umowa administracyjna respektuje wartości"[60].

M. Stefaniuk wyróżnia następujące determinanty zmian, prowadzące do wykształcenia się instytucji umowy administracyjnej: społeczne (porozumiewanie się w zakresie potrzeb społecznych, zdolność do zorganizowania się społeczeństwa), państwowe (odejście od państwa ochronnego na rzecz państwa świadczącego)

[59] M. Giełda, *Idea społeczeństwa obywatelskiego i zasada subsydiarności a umowy administracyjnoprawne* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 60, cyt. za C. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności - założenia, historia, problemy współczesne* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998, s. 39.

[60] M. Giełda, *Idea społeczeństwa obywatelskiego i zasada subsydiarności a umowy administracyjnoprawne*…, s. 63, zob. także Z. Cieślik, *Umowa administracyjna*…, s. 32, D. Kijowski, *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego*…, s. 285, P. Szreniawski, *Psychologicznoadministracyjne aspekty umów* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 172, J. Boć, *O umowie administracyjnoprawnej* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 40, B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 14, H. Bauer, *Entwicklungslinien der Vertragsrechts lehre* [w:] W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (red.), *Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. 2: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, München 2012, s. 1266.

oraz prawne (nawiązanie do koncepcji J. Habermasa - prawo jako narzędzie komunikacji między prawodawcą a społeczeństwem)[61].

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że umowa administracyjna jest formą prawną działania administracji o charakterze niewładczym, która wpisuje się w metodę przekonywania, a więc tę metodę, w której świadomie rezygnuje się ze stosowania władztwa administracyjnego, na rzecz kooperacyjnego sprawowania administracji publicznej[62]. Konsensualny charakter umów administracyjnych pozwala na osiąganie celów, tj. realizację zadań z zakresu administracji publicznej bez konieczności stosowania form władczych.

Na gruncie niniejszej pracy przyjmuje się, że najistotniejszą cechą odróżniającą umowy administracyjne od umów cywilnoprawnych jest przedmiot tych umów, który ma na celu realizację zadań publicznych[63]. Obok tej cechy wyróżnia się także inne: istotne ograniczenie zakresu swobody działania stron uwikłanych w ten stosunek administracyjnoprawny, silny związek umowy z administracją, a także wskazanie odbiorcy usług stanowiących przedmiot umowy, świadczonych na jego rzecz za stosunkowo niską opłatą[64], czy wreszcie określenie jako stron umowy - dysponenta władztwa administracyjnego oraz podmiotu temu władztwu podporządkowanemu, zawieranie umów w toku postępowania administracyjnego i poddawanie ich kontroli sądów administracyjnych[65]. Niewątpliwie, wskazane powyżej cechy istotnie odróżniają umowy administracyjne od umów cywilnoprawnych, jednakże każda z nich jest konsekwencją przyjęcia założenia, iż zawieranie umów administracyjnych prowadzi wyłącznie do wykonywania zadań publicznych[66]. Warte podkreślenia jest to, że umowy administracyjne zawsze prowadzą do wywołania skutku

[61] M. Stefaniuk, *Determinanty podejścia kontraktowego w działaniach polskiej administracji publicznej*…, s. 134-143.
[62] Z. Cieślik, *Umowa administracyjna*…, s. 18.
[63] Por. L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, nr 3, s. 149.
[64] J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilna*…, s. 424-426.
[65] A. Kubiak, *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 77, J. Boć, *O umowie administracyjnoprawnej*…, s. 31.
[66] Realizacja zadań publicznych zawęża pojmowanie równości stron, która jest istotą prawa cywilnego. Podmiot administracji publicznej powinien mieć możliwość zawierania umów administracyjnych, jednakże tylko wtedy, gdy prowadzi to do realizacji jednego z celów, dla której został powołany. Zawieranie umów w toku postępowania administracyjnego i poddanie ich kontroli sądowoadministracyjnej jest cechą właściwą dla umów będących alternatywną formą rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, lecz w tym przypadku, jak się okaże w dalszych rozważaniach, to nie umowa będzie przedmiotem kontroli, tylko działania albo zaniechania mające miejsce w związku z zawarciem tej umowy. Związek umowy pomiędzy administracją a podmiotem administrowanym jest oczywistą konsekwencją wynikającą z istoty stosunku administracyjnoprawnego. Stąd podmiot administrowany może być beneficjentem usług wynikających z uprawnienia ukształtowanego w umowie administracyjnej, co może, ale nie musi nieść ze sobą skutków finansowych.

prawnego w sferze prawa administracyjnego[67]. Umowy cywilnoprawne pozostają w związku z wykonywaniem zadań publicznych, gdy zawierają je podmioty, z których co najmniej jeden jest podmiotem administrującym.

Bez wątpienia uzasadnieniem wprowadzenia nowej, konsensualnej formy prawnej działania administracji publicznej, jaką jest umowa administracyjna, są te same powody, jakie doprowadziły do ich ukształtowania w doktrynie i prawodawstwie innych państw europejskich, ale także zmiany w postrzeganiu społeczeństwa, jako integralnego elementu w procesie wykonywania zadań publicznych przez partycypację społeczeństwa.

Jak twierdzi I. Lipowicz, posługując się językiem unijnym „powinniśmy częściej administrować »wytycznymi«, a nie »rozporządzeniami«, pozostawić organom administracji pewną swobodę w wyborze prawnej formy działania w celu lepszej realizacji zadania. Należy o tym pamiętać przy każdej nowelizacji prawa materialnego i stanowieniu nowych aktów prawnych"[68].

Należy postawić pytanie: kiedy należałoby stosować umowy administracyjne? J. Boć udzielił odpowiedzi na to pytanie i wskazał sytuacje, w których można byłoby je zastosować. Dla umów administracyjnych można zarezerwować „takie pole dla ich podejmowania, na którym elementy partycypacji, szybkość osiągnięcia wyniku i pewności płynących z niego korzyści stworzą dla obu stron faworyzującą sytuację ulepszonych możliwości prawnych i faktycznych, których trwałość będzie się równać wypowiedziom władczym, ale też może być cofnięta do stanu poprzedniego nową paralelną umową tych samych podmiotów lub przewidzianym w umowie wypowiedzeniem w razie określonej zmiany warunków czy niemożliwości uzyskania uprzednio założonych celów"[69]. J. Boć wskazał następujące obszary, w których należałoby dopuścić możliwość stosowania umów administracyjnych:

1. gdy prawodawca wyznacza podmiotom administracji publicznej obowiązek realizacji zadania publicznego, bez jednoczesnego wyznaczania form czynności władczych, które mają być podjęte dla ich realizacji;

---

[67] D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 296.

[68] I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej - pomiędzy stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, nr 4, s. 55, za M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 319 i n.

[69] J. Boć, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 270.

2. gdy prawodawca umożliwia (uprawnienie) lub poleca (obowiązek) osiągnięcie określonego rezultatu właściwego dla stosunku materialnego, a desygnowane do tego celu formy władcze mogą być zastąpione, w sytuacji nieosiągnięcia stanu określonego przepisami prawa;
3. gdy można pominąć dodatkowe, złożone i skomplikowane procedury, przez zgodne uzyskanie wyniku odpowiadającego wynikowi łącznemu procedur ominiętych w drodze umowy;
4. gdy istnieje możliwość przyspieszenia ziszczenia się korzystnych dla obu stron umowy skutków, zaistniałych w wyniku zastosowania formy władczej;
5. gdy istnieje możliwość usunięcia niekorzystnych dla obu stron umowy skutków wynikających z zastosowania form władczych[70].

Tę część rozważań nad umowami administracyjnymi, jako wyrazem metody administrowania, powinien zamknąć interesujący pogląd A. Chełmońskiego. Jego zdaniem, administracja publiczna realizuje dobro wspólne przy pomocy niewładczych form działania administracji publicznej, a wyjątkiem od tego jest stosowanie form władczych[71]. Pogląd A. Chełmońskiego prowadzi więc ku twierdzeniu, że formy niewładcze powinny być stosowane zawsze, a formy władcze wyjątkowo. Przedstawione stanowisko A. Chełmońskiego jest bardzo interesujące, chociaż dla jego urzeczywistnienia wymagana jest postulowana już kilkukrotnie zmiana w filozofii sprawowania administracji publicznej.

8.3.2. Umowa administracyjna

W poprzednim punkcie tego podrozdziału zaznaczono, że termin „umowa administracyjna" obejmuje zbiorowo formy prawne działania administracji publicznej o charakterze konsensualnym, nieznane polskiemu porządkowi prawnemu. Był to celowy zabieg, aby we wstępnych rozważaniach nie wprowadzać zbędnych nieporozumień terminologicznych. W tym miejscu należy już dokonać rozgraniczenia oraz wyjaśnienia czym są omawiane formy, a także jaka jest ich istota.

W poprzednim punkcie tego podrozdziału omówiono przesłanki ukształtowania się umowy administracyjnej w doktrynie niemieckiej. Warto zatem rozpocząć rozważania nad istotą umowy począwszy od jej definicji zawartej

[70] J. Boć, *O umowie administracyjnoprawnej*…, s. 40-41.
[71] A. Chełmoński, *Zasady publicznego prawa gospodarczego* [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego. Materiały Konferencyjne*, Wrocław 1999, s. 39.

w § 54 VwVfG - „Stosunek prawny z zakresu prawa publicznego może być w drodze umowy zawarty, zmieniony lub zniesiony (umowa publicznoprawna), o ile nie stoją temu na przeszkodzie przepisy prawa. W szczególności, organ administracyjny może zamiast wydawania aktu administracyjnego zawrzeć umowę publicznoprawną z podmiotem, do którego kierowany byłby akt administracyjny”[72]. Jak wynika z powyższego, po pierwsze i najważniejsze, umowa publicznoprawna jest zawierana w celu zawiązania (a także zmiany i rozwiązania) stosunku administracyjnoprawnego, którego istotą jest wykonanie zadania publicznego. Mając na względzie ustalenia poczynione w rozdziale VI, należy tylko przypomnieć, że obligatoryjnym uczestnikiem stosunku administracyjnoprawnego jest zawsze podmiot administracji publicznej. W definicji z § 54 VwVfG wyraźnie zawarta jest korelacja pomiędzy umową i podmiotem administracji publicznej, na którym spoczywa realizacja zadania publicznego, przez co podmiot ten jest każdoczesną stroną tej umowy[73]. To oznacza jednocześnie, że podmioty prywatne nie mogą zawrzeć umowy administracyjnej, ponieważ tylko administracja jest odpowiedzialna za wykonywanie zadań publicznych.

Wskazana w poprzednim akapicie przeszkoda w swobodzie zawierania umów administracyjnych, jaką są przepisy prawa, stanowi wyraźne nawiązanie do zasady praworządności, bowiem podmiot administracji publicznej nie może jej zawrzeć, kiedy przepis prawa nie przewiduje takiej możliwości. Szczególnie istotne jest zdanie drugie powołanego przepisu niemieckiej ustawy. Prawodawca niemiecki wskazuje, że organ administracji publicznej może zawrzeć umowę zamiast wydania aktu administracyjnego. Wielokrotnie wskazano już, że pojęcie aktu administracyjnego jest właściwe dla procedury administracyjnej. Oznacza to, że umowa miałaby być traktowana jako alternatywne rozwiązanie zamiast decyzji administracyjnej[74]. Definicja umowy publicznoprawnej z § 54 VwVfG nie obejmuje wszystkich form, jakie są zawierane w niemieckim prawie administracyjnym, ponieważ wskazana definicja koncentruje się na aspekcie procesowym umowy publicznoprawnej. Na gruncie niemieckiego prawa administracyjnego zawiera się także umowy publicznoprawne, jednakże już nie na gruncie

[72] H. Mauer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1999, s. 347, E. Forsthoff, *Lehrbuch des…*, s. 274-283, przekład za B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 79.

[73] Zob. J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilna* [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smagi (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 424, a także A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2, s. 30.

[74] M. Szewczyk, *Umowy jako aktywności administracji publicznej* [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 32-33.

postępowania administracyjnego. Dla porządku dalszych rozważań, należy rozpocząć analizę nad istotą umowy administracyjnej od jej zastosowania na gruncie prawa procesowego.

Mając na względzie dorobek doktryny prawa administracyjnego również można zwrócić uwagę, że umowa administracyjna może być „zastępstwem" dla decyzji administracyjnej[75]. Uznanie umowy za alternatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej względem decyzji skłania do wniosku, że w toku postępowania administracyjnego, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, podmioty postępowania administracyjnego (organ i strona) mogłyby skorzystać z konsensualnej formy prawnej działania administracji publicznej - umowy administracyjnej. Zarówno organ administracji publicznej, jak i strona postępowania administracyjnego, powinien mieć możliwość zgodnego wynegocjowania i ustalenia treści praw lub obowiązków o charakterze publicznoprawnym[76], o ile charakter sprawy na to pozwala oraz, co istotne, nie stanowi to próby obejścia prawa. Cel umowy musi odpowiadać celowi, jaki byłby osiągnięty, gdyby organ administracji publicznej wydał decyzję administracyjną.

Cecha konsensualności umów administracyjnych wskazywałaby, że podmioty umawiające się w toku postępowania administracyjnego są sobie równe. Tego wniosku nie można przyjąć bezkrytycznie, ponieważ przedmiot umowy jest zawsze z góry określony - jest nim realizacja zadania publicznego[77]. O ile na gruncie omawianego stosunku administracyjnoprawnego można wskazać pewne symptomy równości uczestników tego stosunku, to nie da się tego przyrównać do instytucji umowy cywilnoprawnej szczególnie, gdy mowa o swobodzie umów z art. 353^1 k.c. Jednocześnie w przedmiocie stosunku administracyjnoprawnego, nawiązywanego na podstawie umowy administracyjnej, należy upatrywać różnic względem umowy cywilnoprawnej[78]. Umowy administracyjne mają na celu wyłącznie ukształtowanie treści praw lub obowiązków, spoczywających na podmiocie administrowanym, aby ich wykonanie wiązało się z możliwie jak najmniejszą dolegliwością, co zapewniają ustępstwa po stronie organu administracji publicznej[79]. Tym samym nie można zaaprobować rozwiązania, w zakresie stosowania

[75] J. Boć, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*…, s. 270.
[76] D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*…, s. 295, A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*…, s. 365.
[77] J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilna*…, s. 421-423, Z. Cieślik, *Umowa administracyjna*…, s. 38-39.
[78] Z. Cieślik, *Umowa administracyjna*…, s. 38-39.
[79] A. Miruć, *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej* [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 347.

zasady swobody kontraktowania, tak jak w prawie cywilnym[80]. Podmioty administracji publicznej powinny zawierać umowy administracyjne jedynie wówczas, gdy przepis prawa na to zezwala, celem wykonywania zadań publicznych poprzez bezpośrednie wywołanie skutków prawnych. Umowy właściwe dla prawa cywilnego stanowią odrębny zbiór form niewładczych. Umowy te pozwalają na pośrednie wykonywanie tych zadań (np. umowy z zakresu zamówień publicznych).

Na gruncie zastosowania umowy administracyjnej realizacja zadania z zakresu administracji publicznej wiąże się z jednej strony z rezygnacją ze stosowania władztwa administracyjnego poprzez zaniechanie stosowania form władczych, a z drugiej strona postępowania administracyjnego „aktywniej uczestniczy w procesie kształtowania jej warunków [umowy administracyjnej - przyp. M.M.], mając w ten sposób możliwość lepszego zabezpieczenia swych interesów niż przy wydawaniu aktu administracyjnego"[81].

Mając na względzie zasadę ugodowości, wyrażoną w art. 13 k.p.a., należałoby zatem wskazać nową formę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w postaci umowy administracyjnej jako alternatywnego sposobu zakończenia postępowania administracyjnego. Podejmując próbę zdefiniowania wspomnianej formy prawnej działania w realiach polskiego porządku prawnego, należy wskazać, że umowa administracyjna byłaby „konsensualnym rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej na podstawie przepisu prawa administracyjnego, podjętym zamiast decyzji administracyjnej w wyniku złożenia zgodnego oświadczenia woli przez organ administracji publicznej oraz stronę postępowania administracyjnego w toku tego postępowania, w której, w związku z realizacją zadania z zakresu administracji publicznej, organ administracji publicznej dobrowolnie powstrzymując się od stosowania władztwa administracyjnego, wraz ze stroną, ustala treść przysługujących im uprawnień lub wiążących je obowiązków albo ich części, jeżeli możliwe jest ich wyodrębnienie"[82].

Wskazane przez J. Bocia pola zastosowania instytucji umowy administracyjnej z całą pewnością obejmują postępowanie administracyjne prowadzone w sprawach, w których strona postępowania może na warunkach korzystniejszych dla niej ubiegać się o przyznanie prawa, ale także korzystniej przesądzić o jej sytuacji

[80] Por. Z. Cieślik, *Umowa administracyjna…*, s. 74.

[81] A. Kubiak-Kozłowska, *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 442.

[82] Przedstawiona definicja umowy administracyjnej zostanie włączona do projektu ustawy - Prawo administracyjne ogólne. W zakresie zbieżności definicji z poglądami doktryny, por. L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne…*, s. 149.

prawnej w przypadku postępowania o nałożenie obowiązku. Zastosowanie umowy administracyjnej jako alternatywnej formy prawnej działania administracji publicznej, podejmowanej w toku postępowania administracyjnego wpisuje się w obszar analizy J. Bocia, właściwy dla drugiego pola badawczego - gdy prawodawca dopuszcza ukształtowanie prawa lub obowiązku właściwego dla stosunku materialnego, a desygnowane do tego celu formy władcze mogą być zastąpione.

Warto w tym miejscu zastanowić się nad przykładowymi sytuacjami, w których dopuszczenie stosowania umów administracyjnych jawi się jako wskazane. Analizując stosunki, w których może dojść do zawarcia umowy administracyjnej, warto wskazać sprawy z zakresu prawa budowlanego. Wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu architektoniczno-budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę następuje, gdy zachodzi zgodność zamierzenia inwestycyjnego z wymogami określonymi w art. 35 p.b. Hipotetycznie, w przypadku niezgodności projektu budowlanego z wymaganiami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy albo miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w zakresie parametrów budynku, oraz wystąpienia utrudnień związanych z wykonaniem przyłączenia do instalacji kanalizacyjnej, organ administracji architektoniczno-budowlanej jest zobligowany do wydania decyzji o odmowie udzielenia wnioskowanego pozwolenia. W tej sytuacji organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz strona postępowania administracyjnego mogliby zawrzeć umowę, w której strona zobowiązuje się do skorygowania projektu budowlanego, w zakresie parametrów niewykazujących zgodności z aktami planistycznymi według zaleceń organu, a organ z kolei udzieli pozwolenia na budowę przenosząc na siebie ciężar wykonania przyłączenia, rozkładając koszty spoczywające na stronie na raty. Kooperacja stron umowy pozwala na przezwyciężenie niedogodności, które w obecnym kształcie porządku prawnego mogą stanowić trudności skutkujące wydaniem decyzji odmownej[83].

Odnosząc się do przypadku obowiązku w zakresie nakazu rozbiórki (przed poddaniem go egzekucji), strona postępowania, która nie ma możliwości finansowych wykonania tego zobowiązania, mogłaby zawrzeć umowę administracyjną z organem nadzoru budowlanego. W rezultacie zawarcia tej umowy, organ przejmuje na siebie ciężar wykonania obowiązku strony, tj. dokonuje rozebrania budynku za stronę i pokrywa koszty rozbiórki, natomiast strona zobowiązuje się do spłacania tych kosztów w ustalonych przez nią oraz organ ratach. W doktrynie niemieckiej, powołany przykład cechuje tzw. umowę wymienną, uregulowaną

[83] Z. Cieślik, *Umowa administracyjna…*, s. 48.

w § 56 VwVfG, która polega na wzajemnym zobowiązaniu się obu stron umowy do spełnienia określonych świadczeń. B. Dolnicki podkreśla, że w omawianym przypadku organ administracji publicznej nie może oczekiwać od strony postępowania administracyjnego, że spełnienie świadczenia organu będzie dodatkowo uzależnione od spełnienia świadczeń wzajemnych, niezwiązanych z tymi zadaniami[84]. Tym samym, celem „pokrycia" wykonania obowiązku przez organ nadzoru budowlanego nie mogłoby być zobowiązanie strony postępowania do spełnienia jeszcze innych świadczeń, które nie są w ogóle związane ze sprawą z zakresu nadzoru budowlanego.

Jeszcze jednym przykładem, w którym zawarcie umowy administracyjnej byłoby pożądane, jest udzielenie pozwolenia na budowę ze wskazaniem, że inwestor zobowiąże się wykonać mniejszą inwestycję towarzyszącą, która zniweluje negatywne oddziaływanie na środowisko. Zobowiązanie może polegać na zmianie lokalizacji lub rozmiarów (np. parkingu przy budynku) wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń przeciwko hałasowi czy emisji spalin o wyższym standardzie niż stosowane, celem oddalenia inwestycji, czy zminimalizowania jej wpływu na środowisko. W takiej sytuacji, przy dobrej woli inwestora, organ administracji architektoniczno-budowlanej mógłby partycypować w kosztach instalacji zabezpieczeń wysokiej jakości.

Niniejsza praca tylko poglądowo wskazuje obszary, w których zastosowanie umowy administracyjnej powinno być dopuszczone. Nie jest możliwe wykazanie w tym miejscu enumeratywnego katalogu spraw, w których umowy administracyjne mogłyby zostać zawarte. Refleksja nad zastosowaniem umów administracyjnych w konkretnych przypadkach na gruncie prawa materialnego powinna być zwieńczona przygotowaniem odrębnego projektu ustawy, mianowicie ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo administracyjne ogólne, w której wskazano by obszary zastosowania umów administracyjnoprawnych. Mimo to, powyższe rozważania prowadzą do wniosku o przyspieszeniu postępowania administracyjnego i możliwości zniesienia dolegliwości wynikających z obowiązków publicznoprawnych, bez konieczności nadmiernej ingerencji w sytuację prawną strony postępowania administracyjnego.

Postępowanie o zawarcie umowy administracyjnej, jako alternatywnego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej powinno zostać uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Mimo tego, główne założenia dotyczące umowy administracyjnej należy przedstawić już

[84] B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna…*, s. 83.

w tym miejscu, a więc w projekcie ustawy - Prawo administracyjne ogólne, gdyż jej istota odbiega od uregulowanego postępowania jurysdykcyjnego, w którym władczo przesądza się o kształcie praw i obowiązków strony postępowania.

Zawarcie umowy administracyjnej, tak jak wydanie decyzji administracyjnej, wiąże się z konkretyzacją sytuacji prawnej, czasami wielu stron postępowania o spornych interesach. O ile ugoda administracyjna z rozdziału 8 działu II Kodeksu postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięciem przeznaczonym wyłącznie dla stron postępowania, tak umowa administracyjna obejmuje także organ administracji publicznej, o czym już była mowa.

Pojawia się pytanie: co w sytuacji, gdy jedna ze stron postępowania administracyjnego, reprezentująca sprzeczny interes względem strony zainteresowanej konkretyzacją jej publicznego prawa podmiotowego, nie wyrazi zgody na zawarcie umowy? Umowa jest efektem prowadzonych negocjacji zmierzających do uzyskania kompromisu, w których mogą, a nawet powinny wziąć udział wszystkie podmioty stosunku administracyjnoprawnego. Warto w tym miejscu przypomnieć powiedzenie, że „najgorsza ugoda jest lepsza od najlepszego wyroku". Możliwość wypracowania porozumienia daje zawsze poczucie wpływu na ostateczny kształt praw i obowiązków, które dotyczą stron stosunku administracyjnoprawnego. Brak zgody na negocjacje i uporczywe dążenie do zablokowania np. procesu inwestycyjnego, prowadzi do niemożności zawarcia umowy, w związku z czym, organ administracji publicznej powinien być zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej.

Zakładając jednak, że wszystkie strony postępowania dojdą do porozumienia z organem administracji publicznej, zawarcie umowy powinno się odbyć z uwzględnieniem stanowisk wszystkich uczestników tego stosunku administracyjnoprawnego, wynikających z negocjacji potwierdzonych protokołem. W sytuacji, gdy zawarta umowa administracyjna nie stanowi odwzorowania konsensusu wypracowanego przez wszystkie jej strony, strony postępowania administracyjnego, w świetle art. 127 § 1 i art. 15 k.p.a. w związku z art. 78 Konstytucji RP, powinny mieć możliwość zastosowania środka odwoławczego, w celu poddania umowy kontroli instancyjnej[85].

Istotne jest podkreślenie, że organ odwoławczy w postępowaniu o zawarcie umowy nie powinien mieć uprawnień reformatoryjnych, o których mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Wynika to z tego, że organ administracji publicznej zawierający umowę był podmiotem negocjującym, który dysponuje określonymi zasobami

[85] Zob. L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne…*, s. 147.

i tylko on wie, jakie są jego indywidualne możliwości spełnienia zobowiązań, jakie przyjął na siebie względem stron/y postępowania. Zmiana tych elementów umowy przez organ odwoławczy mogłaby spowodować niemożność wykonania zobowiązania przez organ umawiający się (rozpoznawczy). Z tego względu właśnie, organ odwoławczy powinien mieć możliwość tylko uwzględnienia środka odwoławczego i rozwiązania umowy z poleceniem ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego albo utrzymania w mocy umowy, jako zawartej zgodnie z prawem. Samo rozstrzygnięcie organu odwoławczego powinno z kolei podlegać kognicji sądów administracyjnych na zasadach ogólnych, według art. 3 § 2 p.p.s.a.

Należy postawić kolejne pytania: co w sytuacji, gdy strony umowy administracyjnej nie wykonują swoich wzajemnych zobowiązań? Czy można ustanowić środki ochrony prawnej zabezpieczające sytuację strony umowy? W przypadku, gdy organ administracji publicznej nie wykonuje swojego zobowiązania albo nie wykonuje go w sposób należyty podmiot administrowany powinien mieć możliwość wniesienia ponaglenia do organu odwoławczego, a następnie skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że proponowane ponaglenie oraz skarga na bezczynność są odmiennymi środkami, o których mowa w art. 37 § 1 k.p.a. oraz art. 53 § 2b p.p.s.a. Tym co odróżnia wskazane środki jest cel, jaki mają spełnić. Instytucje ponaglenia i skargi na bezczynność, uregulowane już w polskim porządku prawnym, zmierzają do zobowiązania organu administracji publicznej do zakończenia sprawy administracyjnej zawisłej przed nim poprzez wydanie aktu albo podjęcia czynności[86]. Przedstawiona propozycja dotyczy wykonalności umowy, która ma charakter ostateczny w myśl art. 16 § 1 k.p.a. Niewykonanie umowy przez organ albo nienależyte wykonanie oznacza, że obowiązek publicznoprawny nie został spełniony, a więc strona postępowania powinna mieć prawo domagania się jego realizacji poprzez nakaz wyrażony przez organ odwoławczy albo sąd administracyjny. Można by także rozważyć możliwość zastosowania przepisów o egzekucji sądowej uregulowanej w przepisach cywilnoprocesowych.

W przypadku, kiedy strona postępowania administracyjnego nie wykonuje swoich zobowiązań, wynikających z ostatecznej umowy administracyjnej, organ administracji publicznej powinien być uprawniony do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, celem dochodzenia roszczenia od tejże strony na zasadach ogólnych, określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

[86] Zob. uchwałę NSA z 22.06.2020 r., I OPS 5/19 oraz postanowienie NSA z 2.09.2020 r., II OSK 3732/18, CBOSA.

Ostatnim zagadnieniem dotyczącym umów administracyjnych jest wadliwość tych umów. O ile w postępowaniu odwoławczym organ może wskazać, jakie elementy umowy powinny zostać poprawione (forma, braki zdolności do czynności administracyjnoprawnej *etc.*), o tyle wadliwość kwalifikowana powinna prowadzić do stwierdzenia jej nieważności. Ponieważ tak jak już wskazano, umowa administracyjna ma być „zastępstwem" dla decyzji administracyjnej, przesłanki nieważności decyzji z art. 156 § 1 k.p.a. powinny mieć bezpośrednie zastosowanie do instytucji umów[87]. Zawarcie umowy odróżnia od wydania decyzji to, że w drodze umowy strony zgodnie decydują o kształcie praw lub obowiązków, celem uniknięcia nadmiernej dolegliwości wywołanej np. obowiązkiem, jednakże w ujęciu ontologicznym, zarówno decyzja jak i umowa administracyjna stanowią rozstrzygnięcie na gruncie postępowania administracyjnego.

Poza przesłankami nieważnościowymi z art. 156 § 1 k.p.a., należałoby dodać kolejną przesłankę, mianowicie niedopuszczalność zawarcia umowy, która miałaby wykroczyć poza podstawę prawną i regulować także zagadnienia nieobjęte normą prawną. W takiej sytuacji dopuszczalne byłoby stwierdzenie nieważności w części, w jakiej wykracza ona poza delegację ustawową do zawarcia umowy.

W odniesieniu do prawodawstwa niemieckiego wskazuje się także przesłanki nieważności właściwe dla czynności cywilnoprawnych (§ 59 ust. 1 VwVfG). A. Kubiak-Kozłowska wylicza przesłanki nieważności umowy administracyjnej, jednakże na gruncie prawa polskiego wykazują one tożsamość z przesłankami nieważności decyzji z art. 156 § 1 k.p.a.[88]. Te przesłanki mają charakter pierwotny, tj. istnieją już w momencie zawarcia umowy. Warto też zwrócić uwagę na charakter wtórny nieważności, a więc kiedy zajdą okoliczności przesądzające o nieważności, które jednakże nie istniały w dniu jej zawierania. W takiej sytuacji, strony umowy powinny mieć możliwość zmiany umowy, a przy braku woli stron, odstąpienie od niej ze skutkiem nieważności. Omawiane okoliczności nawiązują do cywilistycznej koncepcji *rebus sic stantibus*[89]. Zastosowanie tej instytucji prawnej jest

[87] Podobne rozwiązanie zastosowano w prawodawstwie niemieckim - Z. Cieślik, *Umowa administracyjna…*, s. 50.

[88] Zob. A. Kubiak-Kozłowska, *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym…*, s. 445. A. Kubiak-Kozłowska podkreśla takie okoliczności jak nieważność umowy, gdy akt administracyjny byłby nieważny, gdy umowa tak jak akt byłby sprzeczny z prawem nie tylko z powodu naruszeń formalnych, ale te okoliczności byłby by znane stronie umowy (nawiązanie do art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.), brak przesłanek do zawarcia umowy o świadczenia wzajemne i sprzeczność decyzji z prawem w takiej sytuacji (nawiązanie do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), przyrzeczenie organowi świadczenia wzajemnego, niedopuszczalnego (nawiązanie do art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

[89] D. Kijowski, *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 432, A. Kubiak-Kozłowska, *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym…*, s. 446.

szczególnie uzasadnione w sytuacji, gdy strona postępowania zobowiązała się do wykonania określonych czynności np. na gruncie prawa budowlanego, jednakże nadzwyczajne okoliczności, których wystąpienie było niezależne od strony umowy, uniemożliwiły wykonanie tych czynności, co w konsekwencji prowadziłoby do wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie instytucji umowy administracyjnej powoduje zbliżenie się regulacji prawa administracyjnego oraz prawa cywilnego. Umowa administracyjna, a więc konsensualna forma prawna działania administracji publicznej urzeczywistnia zasady współżycia społecznego, które stanowią istotny komponent relacji partnerskich. Jeżeli metoda przekonywania ma prowadzić do wykształcenia nowej filozofii administrowania poprzez stosowanie form niewładczych, uwzględnianie zasad współżycia społecznego powinno być brane pod uwagę.

8.3.3. Kontrakt administracyjny

Poprzedni punkt tego podrozdziału koncentrował się na zagadnieniu umowy administracyjnej jako rozstrzygnięcia podejmowanego w toku postępowania administracyjnego. Mając jednak na względzie zagadnienie metody administrowania, która w ujęciu metody przekonywania, a nie przymusu, ma na celu wykonywanie zadań publicznych z pominięciem form władczych, należy poruszyć kwestię umów zawieranych w sferze prawa administracyjnego, jednakże poza postępowaniem administracyjnym. Uzasadnieniem dla wprowadzenia tej formy prawnej działania administracji jest wykonanie zadania publicznego bez konieczności późniejszego stosowania form władczych. Administracja publiczna powinna zatem działać z pewnym wyprzedzeniem, aby w przyszłości nie było potrzeby wydania decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek publicznoprawny, tylko podjąć działania mające na celu zgodne uregulowanie sytuacji prawnej. O ile w postępowaniu administracyjnym możliwość wydania decyzji administracyjnej jest nie do uniknięcia w przypadku braku konsensusu podmiotów umawiających się, o tyle w omawianej sytuacji podmiot administracji publicznej, wespół z podmiotem administrowanym, powinien mieć możliwość umówienia się w zakresie łączącego ich potencjalnie stosunku administracyjnoprawnego, aby możliwie w największym stopniu, wspólnie wypracować stanowisko definiujące treść stosunku materialnego w ramach sytuacji administracyjnoprawnej. Dla odróżnienia terminologicznego tych umów (zawieranych poza postępowaniem administracyjnym) przyjmuje się na gruncie niniejszej pracy nazwę „kontraktu

administracyjnego". Należy więc podkreślić, że kontrakt administracyjny, niezależnie od nazwy, jest zawierany przez co najmniej dwa podmioty i jego celem jest (niezmiennie) wykonywanie zadań publicznych, które prowadzą do nałożenia na umawiające się strony określonych praw lub obowiązków. Szczególnie istotne jest to, że kontrakt może być zawarty przez dwa podmioty administracji publicznej (np. porozumienie administracyjne)[90], a także przez podmiot administracji publicznej i podmiot spoza struktury administracji publicznej[91].

Porozumienie międzygminne, o którym mowa w art. 74 ust. 1 i 2 u.s.g., może stanowić przykład kontraktu administracyjnego[92]. Co najmniej dwie gminy decydują się na przekazanie zadania publicznego, w celu jego wykonywania przez jedną z nich. Gmina przyjmująca na siebie wykonywanie określonego zadania publicznego przejmuje związane z tym zadaniem prawa i obowiązki, natomiast gmina przekazująca rzeczone zadanie publiczne partycypuje w kosztach generowanych przez wykonywanie tego zadania[93].

Podobnie należy spojrzeć na porozumienie zawierane pomiędzy podmiotem administracji rządowej - wojewodą a organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, zawieranym na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Wojewoda może zawrzeć porozumienie ze wskazanym podmiotem, którego przedmiotem jest wykonywanie niektórych zadań wojewody. Podmiot przyjmujący na siebie to zadanie jest zobowiązany do jego wykonywania, natomiast wojewoda sprawuje kontrolę nad prawidłowością wykonywania tych zadań.

Pomimo występowania części wspólnej, tj. wykonywanie zadań publicznych poprzez zgodne oświadczenia woli stron, istnieje spór o możliwość jednoznacznego zakwalifikowania porozumień do kategorii umów publicznoprawnych. Mówi się o tym, że umowy są przeznaczone dla relacji podmiot administrujący - podmiot administrowany, natomiast porozumienie dotyczy podmiotów administracji publicznej. Poza tym, da się zauważyć relacje pomiędzy stronami umawiającymi się. Porozumienie jest zawierane przez dwa równorzędne podmioty administracji publicznej. Umowa publicznoprawna jest zawierana przez podmiot administracji publicznej i podmiot spoza jej struktury. Konsensualność wskazuje na równość, jednakże podmiot administracji publicznej ma prawo zrezygnować

[90] Por. S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979, s. 85.
[91] I. Boć. *Formy prawne w sferze działań zewnetrznych administracji publicznej*…. s. 269.
[92] Wyrok SN z 26.04.2019 r., V CSK 651/17, LEX nr 2650249.
[93] Wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2020 r., IV SA/Wa 2476/19, CBOSA.

ze stosowania tej formy na rzecz działań władczych[94]. Ponadto spory, powstałe na gruncie finansowania zadań wykonywanych w ramach porozumienia, rozstrzyga sąd powszechny, podczas gdy umowy publicznoprawne powinny być objęte kognicją sądów administracyjnych, z uwagi na to, że o tym czy podmiot administracji publicznej działał zgodnie z prawem w celu zawarcia umowy publicznoprawnej, powinien zdecydować podmiot kompetentny sprawujący kontrolę nad administracją publiczną[95].

Przykładem współpracy dwóch równych sobie podmiotów administracji publicznej, które zgodnie działają na rzecz wykonywania zadań publicznych, jest związek metropolitalny jako forma współpracy samorządów np. we Francji, w zakresie którego dochodzi do przejęcia zadań z zakresu prowadzenia polityki przestrzennej. Gminy łączą się w związki metropolitalne, aby ten uchwalił jeden wspólny akt planistyczny dla całego obszaru obejmującego jednostki samorządu terytorialnego wchodzące w skład związku. W ten sposób zadanie publiczne jest wykonywane w szerokim ujęciu terytorialnym, jest ono realizowane spójnie i prowadzi do możliwości włączenia się podmiotów (gmin) uboższych[96].

Również na gruncie polskiego prawa wyróżnia się porozumienia prowadzące do przejęcia zadania publicznego, np. w zakresie wykonywania obowiązków wojewódzkiego konserwatora zabytków na terenie gminy. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) przyjmuje na siebie zadanie publiczne spoczywające na wojewodzie, i w jego imieniu działa gminny (miejski) konserwator zabytków, podczas gdy wojewoda finansuje wykonywanie tych umów[97].

Niezmienne bowiem jest to, że celem zawarcia porozumienia, jak i innych kontraktów administracyjnych pomiędzy podmiotem administracji publicznej a podmiotem spoza jej struktury, jest wykonywanie zadań publicznych z poszanowaniem autonomii podmiotów umawiających się. Przykładem takiej umowy publicznoprawnej był niegdyś stosowany kontrakt wojewódzki, o którym była

[94] O trudności zakwalifikowania porozumień do kategorii umów publicznoprawnych traktował B. Dolnicki oraz R. Cybulska - B. Dolnicki, R. Cybulska, *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej - zagadnienia wybrane* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 462.

[95] D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*…, s. 298.

[96] M. Mączyński, *Ponadgminne instrumenty planistyczne jako czynnik wspierający proces planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie* [w:] T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu, próba rozwiązania problemu*, Poznań 2019, s. 213, za W. Piskorz, R. Goulet, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe. Réalisations et opportunités*, Bruxelles 2009, s. 112.

[97] Zob. art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z.

mowa w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego[98]. Najogólniej rzecz ujmując, kontrakt wojewódzki był formą konsensualną zawieraną pomiędzy Radą Ministrów a samorządem województwa, w celu realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w ujęciu społeczno-gospodarczym. Kontrakt wojewódzki miał zatem na względzie uzyskanie wsparcia strony rządowej w zakresie realizowania wojewódzkiego programu rozwoju regionalnego, który obejmował szerokie spektrum zadań o charakterze społecznym i gospodarczym. T. Rabska uznała, że prowadzenie polityki rozwoju regionalnego stanowi zadanie publiczne, a w celu wykonania tego zadania zawierało się kontrakt wojewódzki, aby poprawić koordynację i współpracę podmiotów nim związanych[99]. T. Rabska prowadząc swoje rozważania nad kontraktem wojewódzkim, jako nową wówczas formą działania administracji publicznej, uznała ją za umowę publicznoprawną. „Osobiście uważam, że mamy do czynienia z wykształceniem się nowej formy działania administracji, którą można zakwalifikować jako umowę publicznoprawną (umowę administracyjną). Traktuję to jako przyczynek do dyskusji nad możliwością uznania umowy publicznoprawnej za szczególną - a w nowych warunkach ustrojowych - bardzo pożyteczną formę działania administracji. Kontrakt wojewódzki może być tego przykładem”[100]. Podobnie uznała M. Giełda, która także przypisywała kontraktowi wojewódzkiemu doniosłość umowy publicznoprawnej. „Treść stosunku administracyjnoprawnego *sensu largo* powstałego w wyniku zawarcia kontraktu wojewódzkiego są obowiązki i uprawnienia samorządu regionalnego zestawione z uprawnieniami i obowiązkami administracji rządowej i dotyczą one głównie finansowania oraz realizacji umówionych zasad, wartości i działań o znaczeniu regionalnym zawartych w przedmiotowej umowie”[101].

Współcześnie, kontrakt wojewódzki, jak i cała ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, został zastąpiony kontraktem terytorialnym

[98] Ustawa z 12.05.2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 549 z późn. zm.

[99] T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki - forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych* [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek i in. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 602.

[100] T. Rabska, *Kontrakt wojewódzki - forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych…*, s. 611, za W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 6, s. 53 i n., A. Wróbel, *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych* [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji*, Kraków 1999, s. 115 i n.

[101] M. Giełda, *Wybrane aspekty kontroli i nadzoru nad kontraktem wojewódzkim* [w:] L. Górnicki (red.), *Folia Iuridica Wratislaviensis. Vol. 1, No 2.*, Wrocław 2012, s. 128.

uregulowanym w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W myśl art. 5 pkt 4c u.z.p.p.r., kontrakt terytorialny definiuje się jako „umowę określającą cele i przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju kraju oraz wskazanego w niej województwa, oraz sposób ich koordynacji i warunki realizacji, a także dofinansowanie opracowywanych przez zarząd województwa programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności na lata 2014 - 2020". Podobnie jak w przypadku kontraktu wojewódzkiego, kontrakt terytorialny jest zawierany przez Radę Ministrów oraz samorząd województwa.

Również w odniesieniu do kontraktu terytorialnego istnieją pewne wątpliwości co do jednoznacznego zakwalifikowania go do kategorii umów publicznoprawnych, jednakże jego stałe elementy wykazujące zgodność z istotą kontraktu administracyjnego pozwalają na podjęcie próby przypisania go do omawianego zagadnienia. Chociaż K. Kokocińska nie wskazuje wprost na możliwość przypisania kontraktu terytorialnego do kategorii kontraktu administracyjnego, to wyraźnie wskazuje na jego elementy denotujące omawiane konsensualne formy działania administracji publicznej. „(…) trzeba uznać, że kontrakt terytorialny traktować należy jako szczególnego rodzaju dwustronny akt współdziałania o charakterze umownym w sferze prawa publicznego. Mimo braku w polskim systemie prawa generalnego upoważnienia do zawierania tego typu umów pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej, ustawodawca zdecydował się na określenie relacji publicznoprawnych w tej formie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zarówno przedmiot (wykonywanie zadań publicznych), procedura ustalania treści, jak i zawarcia kontraktu terytorialnego uregulowane są przepisami prawa publicznego. Przyjętą przez ustawodawcę prawną formę kontraktu terytorialnego traktować należy jako niewładczą dwustronną czynność z zakresu prawa publicznego, dokonywaną przez szczególną kategorię podmiotów władzy publicznej, a dochodzącą do skutku w wyniku zgodnych oświadczeń tych podmiotów. Istotny jest tu przedmiot kontraktu związany z wykonywaniem zadań publicznych oraz zasad współpracy przy ich realizacji"[102].

Powyższe rozważania K. Kokocińskiej pozwalają na sformułowanie następującego wniosku: gdyby nie mechanizmy wynikające z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, administracja rządowa oraz samorządowa nie mogłyby liczyć na możliwości umownego prowadzenia polityki rozwoju, a konieczność jej prowadzenia skutkowałaby niejednokrotnie stosowaniem rozwiązań władczych

[102] K. Kokocińska, *Kontrakt terytorialny - instrument współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, nr 3, s. 156.

w celu osiągniecia przyjętych założeń i wytycznych. Samorząd województwa lepiej bowiem zdaje sobie sprawę ze stanu rozwoju społeczno-gospodarczego swojego terytorium, stąd jego analizy najlepiej obrazują Radzie Ministrów aktualne potrzeby i założenia rozwoju.

Zarówno niegdyś (kontrakt wojewódzki), jak i obecnie (kontrakt terytorialny) omówione powyżej formy prawne działania administracji publicznej o charakterze niewładczym mają na celu wykonywanie zadań publicznych (prowadzenie polityki rozwoju) przez dwa podmioty administracji publicznej (Rada Ministrów i samorząd województwa). Równość podmiotów zawierających kontrakt również nie jest rozumiana tak samo, jak ma to miejsce w materii cywilnoprawnej. Udział w omawianym stosunku administracyjnoprawnym biorą: organ administracji rządowej, tj. Rada Ministrów oraz samorząd województwa. Jednocześnie nie można zapominać o tym, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad organami jednostek samorządu terytorialnego, a więc także nad organami samorządu województwa. Powiązania na gruncie ustrojowym, pozwalające na podejmowanie działalności nadzorczej, osłabiają poczucie równości podmiotów umawiających się w ramach kontraktu wojewódzkiego, czy obecnie - kontraktu terytorialnego. Ponadto należy zauważyć, że podmioty umawiające się również nie mają dowolności w zakresie regulowania przedmiotu stosunku administracyjnoprawnego, bowiem jego ramy wyznaczają strategie przyjęte przez politykę rozwoju przygotowaną przez Radę Ministrów. Innymi słowy, samorząd województwa jest związany granicami polityki rozwoju, stąd nie można mówić o autonomii, tak jak w przypadku cywilistycznej koncepcji swobody umów[103].

Mimo rozwijających się regulacji prawnych, eksponujących konsensualne formy prawne działania administracji publicznej na gruncie prawa administracyjnego, obecny stan prawny, mimo wzmacniania pozycji podmiotów administracji publicznej w zakresie zawierania umów publicznoprawnych, pozostawia ten obszar regulacjom prawa cywilnego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że formy konsensualne podlegają kognicji sądów powszechnych, mimo iż obowiązek zwrotu udzielonych dotacji w ramach polityki rozwoju pozostaje objęte kognicją sądów administracyjnych[104].

Warto przyjrzeć się także kontraktom administracyjnym zawieranym poza powyżej opisanym układem relacji, a więc między podmiotem administrującym

[103] Zob. K. Kokocińska, *Wybrane formy polityki rozwoju* [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 167.
[104] R. Talaga, *Charakter prawny umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w ramach polityki spójności*, „Studia Prawnicze" 2021, nr 1, s. 36.

a podmiotem administrowanym. W tym celu można ponownie przywołać przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 73 u.o.z.o.z.: „Osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie albo będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru albo prac konserwatorskich lub restauratorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa". Dalej, zgodnie z art. 75 u.o.z.o.z.: „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzki konserwator zabytków może udzielić dotacji osobom bądź jednostkom, o których mowa w art. 73, na podstawie umowy zawartej z tymi osobami lub jednostkami". Umowa dotacji (kontrakt administracyjny) jest jedną z form wykonywania zadania publicznego, jakim jest ochrona zabytków. Chociaż zakłada przede wszystkim udzielenie dotacji, a więc wsparcia finansowego, to jednak jest to droga do wykonania zadania publicznego - należytego zaopiekowania się zabytkiem. W przypadku art. 49 ust. 1 u.o.z.o.z. nakazane było w drodze decyzji (albo, jako postulat *de lege ferenda*, umowy administracyjnej) przeprowadzenie określonych robót budowlanych lub konserwatorskich względem zabytku w związku ze stwierdzonym stanem technicznym wymagającym interwencji. Również w omawianym przypadku regulacja z art. 73 i art. 75 u.o.z.o.z. ma na celu ochronę zabytku bez konieczności stosowania form przymusu wyrażanych poprzez władztwo administracyjne.

Powołane przepisy z zakresu ochrony zabytków zakładają zawarcie umowy dotacyjnej pomiędzy właściwym ministrem lub wojewódzkim konserwatorem zabytków a np. osobą fizyczną (relacja podmiot administrujący - podmiot administrowany), ale także dopuszcza zawarcie jej z jednostką samorządu terytorialnego (a więc tak jak w przypadku kontraktu terytorialnego - osobą prawną).

W powołanych przepisach jawi się zadanie publiczne, polegające na ochronie zabytku sprawowanej przez właściciela lub posiadacza w formie wykonania niezbędnych prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych. Do tego celu, prawodawca przewiduje możliwość udzielenia dotacji w drodze umowy. Przepis art. 73 u.o.z.o.z. daje zatem możliwość uregulowania sytuacji zabytku, która w razie nieskorzystania z tej formuły i dalszego pogarszania się stanu technicznego zabytku, może stać się przedmiotem postępowania z art. 49

ust. 1 u.o.z.o.z. Dzięki temu uwidacznia się zamysł przedstawiony w niniejszym rozdziale o stosowaniu metody przekonywania, a nie metody przymusu.

W wyniku zawarcia umowy dotacyjnej kształtuje się stosunek prawny, według którego podmiot administracji publicznej, mający obowiązek zagwarantować najwyższe standardy ochrony zabytków, udziela dotacji podmiotom wskazanym w art. 73 u.o.z.o.z. Podmiotem tym może być przedsiębiorca, który zawodowo trudni się prowadzeniem prac restauratorskich. Dzięki zawarciu umowy o dotację, podmiot administrowany może uzyskać środki na prowadzenie tych prac, dzięki czemu nie jest zobowiązany do wydatkowania własnych środków. Jest to forma wsparcia, gdyż zostaje wykonany obowiązek o charakterze publicznoprawnym, a podmiot administrowany nie musi ponosić dodatkowych kosztów jego realizacji. Obok takiego rozwiązania, można także dopuścić ukształtowanie warunków realizacji zadania poprzez wskazany termin realizacji, sposób w jaki prace zostaną wykonane czy też rozliczenie środków na ten cel przeznaczonych.

Jeszcze innym przykładem kontraktu administracyjnego jest umowa o partnerstwo publiczno-prywatne[105]. Prawodawca definiuje wskazaną umowę w art. 7 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym[106]: „Przez umowę o *partnerstwie publiczno-prywatnym* partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego". Istotne jest podkreślenie tego, że przez „osiągnięcie celu przedsięwzięcia" należy rozumieć realizację zadania publicznego[107]. Chociaż część doktryny wyraża przekonanie o tym, że umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym należy zakwalifikować do sfery prawa cywilnego, to jednak nie sposób nie spostrzec, że w przypadku braku tej umowy, podmiot administracji publicznej byłby zobowiązany do zaangażowania swoich własnych środków (majątkowych, osobowych, rzeczowych), czy też, jak twierdzi D. Kijowski, powołać jednostkę organizacyjną, która przejmie na siebie ciężar

[105] L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne…*, s. 147, zob. B. Popowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji ciągu działań prawnych i jej wpływ na ocenę umowy o PPP* [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007, s. 170-174.

[106] Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637, dalej jako: „u.p.p.".

[107] B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009, s. 58 i n., zob. także G. Cern, Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych wykonywanych przez gminę - uwagi teoretyczne i praktyczne [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016, s. 160-161, D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej…*, s. 291.

wykonawstwa[108]. Dzięki zaś zawartej umowie, podmiot publiczny i prywatny mogą wspólnie realizować zadanie publiczne.

Tę część rozważań nad kontraktem administracyjnym należy zamknąć refleksją dotyczącą metodyki zawierania takich kontraktów, jak i przesłankami ich wadliwości. Ponieważ umowy administracyjne, omówione w poprzednim punkcie tego podrozdziału dotyczą postępowania administracyjnego, tryb ich zawierania, wadliwość względna, czy też bezwzględna, powinny być uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. W odniesieniu do kontraktów administracyjnych należy wskazać, iż zawieranie ich powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w ustawie - Prawo administracyjne ogólne, ponieważ kontrakty administracyjne powinny być zawierane poza postępowaniem administracyjnym z uwagi na możliwość uniknięcia zastosowania w przyszłości formy władczej.

Tak jak wskazano już wielokrotnie w tym rozdziale, zawarcie kontraktu administracyjnego powinno być dopuszczone tylko w sytuacji, gdy przepis szczególny prawa materialnego tak stanowi. W stosunku do relacji podmiot administracji publicznej - podmiot administrowany, zawieranie kontraktu w oparciu o przepis prawa materialnego wynika z faktu, że podmiot spoza struktury administracji publicznej jest podmiotem teoretycznie słabszym, stąd zapewnienie jemu ochrony prawnej wymaga stosowania mechanizmu wyłączającego swobodę kontraktowania[109]. W stosunku do relacji pomiędzy dwoma podmiotami administracji publicznej, zawieranie kontraktu także powinno znajdować swoje granice w materii ustawowej, aby nie dopuścić do sytuacji, w której jeden podmiot przejmie na siebie tyle zadań publicznych, że jakość ich realizacji będzie ulegać obniżaniu. Ponadto swoboda kontraktowania mogłaby prowadzić do takich wypaczeń, które miałyby na celu np. zobowiązanie gminy, a w zasadzie rady gminy, do ustanowienia aktu prawa miejscowego o treści, która była przedmiotem kontraktu. Również w prawie niemieckim wykluczone jest zobowiązanie się do ustanowienia aktu normatywnego o ustalonej treści, w przeciwieństwie do aktu indywidualnego[110]. Takie rozwiązanie zasługuje na aprobatę, szczególnie w zakresie, w jakim dochodzi do ustalania treści decyzji administracyjnej. Jeżeli w drodze kontraktu dojdzie do uzgodnienia praw i obowiązków, może dojść do takiego „pokierowania" stanem faktycznym, że treść przyszłej decyzji może być wyłącznie taka, jaką ustaliły ze sobą strony umawiające się.

---

[108] D. Kijowski, *Umowy w administracji publicznej*…, s. 291.
[109] L. Staniszewska, *Zagadnienia konstrukcyjne*…, s. 147.
[110] Z. Cieślik, *Umowa administracyjna*…, s. 76, zob. także wyrok FSA z 7.04.1961 r., „Deutsches Verwaltungsblatt" 1961, s. 561.

Przepis prawa materialnego winien zatem wyznaczać granice materii podlegającej negocjacjom. Zasada praworządności i związania administracji ustawą wprowadza odmienny system kontraktowania, niż wynika ona z cywilistycznej zasady swobody umów. Nie jest zatem zasadne bezkrytyczne przyjmowanie rozwiązań z tytułu IV księgi I Kodeksu cywilnego. Przepisy Kodeksu cywilnego zawierają odesłania do wielu klauzul, by czynić prawo zobowiązań nieskrępowanym w zakresie swobody kontraktowania przez umawiające się strony. Prawo administracyjne wymaga przede wszystkim tego, aby zadania publiczne były ustawicznie realizowane.

Podstawa administracyjnoprawna uprawniająca do zawarcia kontraktu administracyjnego sprawiałaby, że kontrakt ten mógłby wywołać skutki prawne tylko w zakresie, w jakim podstawa ta dała prawo kontraktowania. Przedstawiona propozycja zdaje się przypominać regulację art. 56 k.c. („Czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współżycia społecznego i z ustalonych zwyczajów".). Kontrakt powinien być „drogą" do stworzenia okoliczności, w których organ administracji publicznej nie będzie miał innej możliwości, jak przyznać pozwolenie na budowę, gdy strona wystąpi ze stosownym wnioskiem.

Nieważność kontraktu zachodzi wówczas, gdy nie ma podstawy prawnej do jego zawarcia, gdy kontrakt został zawarty przez podmioty do tego nieuprawnione, lub uregulowano w nim kwestie wykraczające poza delegację ustawową, chyba, że bez tej materii, która wykracza poza treść przepisu prawnego, można byłoby wyegzekwować obowiązek publicznoprawny. W tym zakresie, należałoby mówić o częściowej nieważności kontraktu.

Kontrakt powinien mieć formę wyłącznie pisemną pod rygorem nieważności. Jego zawarcie powinno następować z momentem złożenia oświadczenia woli na piśmie albo za pośrednictwem środków elektronicznych.

Powyższe ogólne ustosunkowanie się do reguł zawierania kontraktu administracyjnego znajdzie swoje rozwinięcie w załączniku do niniejszej pracy, jednakże już w tym momencie godzi się zasygnalizować, że w zakresie nieomówionym, zastosowanie powinny znaleźć przepisy tytułu IV księgi I Kodeksu cywilnego. Te rozważania nie mogą natomiast wyłączać możliwości dochodzenia zwrotu np. środków finansowych w trybie określonym w art. 207 ustawy o finansach publicznych[111]. W razie stwierdzenia nieważności kontraktu administracyjnego albo

[111] Ustawa z 27.09.2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.

jego rozwiązania przez którąkolwiek ze stron, należy zastosować tryb dochodzenia zwrotu środków pieniężnych[112].

8.4. Podsumowanie

Wielość zadań administracji publicznej wymaga wyposażenia administracji w „narzędzia", dzięki którym realizacja tych zadań będzie skuteczna. Od dziesięcioleci panowało przekonanie, że administracja publiczna, która odznacza się władczością, musi korzystać z form władczych, gdyż jest to gwarantem realizacji zadań publicznych w zakresie, w jakim oczekuje tego prawodawca. Zmiany ustrojowe, prawne i społeczne doprowadziły w Niemczech oraz we Francji do wykreowania poglądu o możliwości, a następnie konieczności stosowania form prawnych działania nieodznaczających się władztwem administracyjnym. Ta koncepcja dotarła również do Polski, jednakże polski system prawny nie zna instytucji umów administracyjnych na wzór francuski czy niemiecki. Umowy, które noszą znamiona umów administracyjnych, takie jak np. umowa o odpłatność za pobyt członka rodziny w domu pomocy społecznej pozostają formami prawnymi poddanymi kognicji sądów powszechnych.

Koncepcja J. Starościaka o metodzie administrowania unaocznia dwie drogi sprawowania administracji publicznej, tj. stosowanie metody przymusu lub metody przekonywania. A. Chełmoński postawił interesującą hipotezę o stosowaniu form niewładczych właściwych dla metody przekonywania w sposób stały oraz władczych właściwych dla metody przymusu - na zasadzie wyjątku. Specyfika zadań publicznych nie zawsze pozwala na przyjęcie takiego założenia. Nie da się np. umówić co do wymiaru podatku czy innego zobowiązania publicznoprawnego o charakterze pieniężnym. Nadal bowiem pozostaje duży odsetek spraw publicznych, w których musi dominować władztwo i autorytet podmiotu administracji publicznej.

Celem tego rozdziału była próba ukazania możliwości zmiany sposobu sprawowania administracji publicznej w ten sposób, że gdy charakter zadania publicznego oraz samej sprawy zawisłej przed organem administracji publicznej na to zezwala, należy stosować formy niewładcze, aby z pominięciem dolegliwości wynikających z form władczych osiągnąć dobro wspólne. Co prawda, w niniejszym rozdziale nie dokonano analizy socjologicznej oraz psychologicznej nad tym,

[112] P. Krzykowski, *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021-2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2023, nr 3, s. 16.

jakie jest nastawienie społeczeństwa do możliwości partycypacji w wykonywaniu zadań publicznych, jednakże powołano stanowiska doktryny, w których wyraża się przekonanie, że istnieją poglądy o możliwości partnerskiego załatwienia sprawy administracyjnej.

Konsensualne formy prawne dają możliwość wspólnego ustalenia treści praw lub obowiązków o charakterze publicznoprawnym, w których powstaje obustronna wola wykonania treści umownych. W celu zapewnienia możliwości podejmowania form konsensualnych, należało sformułować postulaty *de lege ferenda,* dotyczące znanych w dogmatyce prawa administracyjnego państw europejskich, jednakże nadal nieobecnych w polskim systemie prawnym form działania.

Metoda przekonywania powinna zatem stać się istotnym udziałem w sprawowaniu administracji publicznej. Nie oznacza to, że należy odrzucić metodę przymusu. Jest to niemożliwe w wielu sprawach publicznych. Jednakże racjonalny prawodawca powinien przyjąć założenie o konieczności tworzenia możliwie szerokiego spektrum spraw, w których podmiot administracji publicznej, realizujący zadania publiczne, ma do dyspozycji formy tak władcze jak i niewładcze, a prowadzące do osiągnięcia tożsamego celu. Stosowanie form niewładczych pozwala na uregulowanie sytuacji prawnej stron umawiających się w ten sposób, że można uniknąć nadmiernych obciążeń i oporu ze strony podmiotu administrowanego.

Wielość zadań administracji publicznej wymaga równie wielkich zasobów form działania administracji publicznej. Wprowadzenie konsensualnych form prawnych w postaci umowy administracyjnej i kontraktu administracyjnego jest drogą do zwiększenia skuteczności działania administracji publicznej przy znaczącym udziale czynnika społecznego na zasadzie partycypacji. Metoda przekonywania może przynieść o wiele więcej korzyści, niż dalsze posługiwanie się metodami władczymi.

Rozdział IX

CZĘŚĆ OGÓLNA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

9.1. Uwagi wprowadzające

W ostatnim rozdziale niniejszej pracy przyjmuje się jako cel odpowiedź na pytanie: czy europejskie porządki prawne doczekały się pozytywizacji części ogólnej prawa administracyjnego w formie ustawowej[1], a jeśli tak, to jaki jest kształt takich aktów normatywnych? Zasadne jest także wyjaśnienie, czy jeśli część ogólna prawa administracyjnego w innych państwach europejskich istnieje, to czy jest ona rozumiana w ten sam sposób, jak przedstawiono to w poprzednich rozdziałach pracy? Czy może jest tak, że istnieją wyraźne różnice, a wspólne oznaczenie przedmiotowe ustaw jest mylące? Już w tym momencie należy zastrzec, że niemożliwym jest przeniesienie każdej z instytucji prawnych znanych obcym porządkom prawnym na grunt prawa polskiego. Przedstawienie tych zagadnień wymaga przede wszystkim pogłębionych studiów nad prawem państwa, którego system prawny jest przedmiotem analizy, wzbogaconych znajomością realiów społecznych, które determinują kształt tego systemu prawnego. Ponadto niemożność pełnego zestawienia porównywanych systemów prawnych w dalszym toku rozważań, jest podyktowana tym, że istnieją różnice językowe co do tekstów prawnych, a przede wszystkim fakt, iż wiele z tych instytucji kształtowało się w innych okresach historycznych i ustrojowych. Zasady ogólne prawa administracyjnego uregulowane w innych państwach europejskich nie zawsze będą miały więc te

[1] Określenie „ustawowej" należy traktować jako próbę zrównania pozycji polskich ustaw do aktów normatywnych w porządkach innych państw europejskich.

same znaczenia, jak instytucje czy pojęcia znane w Polsce. Znamienne jest także to, że częstokroć instytucje prawa administracyjnego innych porządków prawnych kształtowały się nie w wyniku prawodawstwa i rozwoju naukowego środowisk akademickich, lecz w wyniku aktywności orzecznictwa sądów administracyjnych, tak jak to miało miejsce np. we Francji[2]. Pomimo wspólnego rodowodu kultury prawnej wywodzącej się z dziedzictwa prawa rzymskiego, która dotarła do różnych państw europejskich w różnych okresach historycznych, poszczególne instytucje prawa administracyjnego kształtowały się odmiennie. Stąd właśnie istnieją różnice pomiędzy polskimi a europejskimi rozwiązaniami.

Oczywistym jest, że niniejszy rozdział nie sprosta wyzwaniu przedstawienia wszystkich porządków prawnych państw europejskich, choćby z tego względu, że głównym założeniem niniejszej pracy nie są badania komparatystyczne. Dobór przedmiotów analizy jest podyktowany tym, jaki jest status części ogólnej prawa administracyjnego w porządkach prawnych innych niż polski, które ostatecznie doprowadziły do uchwalenia ustaw regulujących omawianą materię. We wstępie do niniejszej pracy[3] wskazano, że wybór porządków prawnych Królestwa Hiszpanii, Republiki Francuskiej oraz Królestwa Niderlandów do analizy komparatystycznej był podyktowany statusem części ogólnej prawa administracyjnego w tych państwach. Ich status jest jednak znacząco odmienny. Część ogólna francuskiego prawa administracyjnego została głównie ukształtowana w drodze orzecznictwa sądów administracyjnych oraz doktryny. Pozostałe państwa posiadają regulacje ustawowe podobne jak w przypadku innych państw europejskich, z tym, że o wyborze tych państw zdecydowało: w przypadku Hiszpanii - mnogość administracji publicznych wynikającą z ustroju *quasi*-federalnego tego państwa, a w przypadku Królestwa Niderlandów - konstytucyjny nakaz uregulowania zasad ogólnych prawa administracyjnego.

Potrzeba przedstawienia części ogólnej prawa administracyjnego w innych porządkach prawnych nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Wynika ona z faktu postępującej europeizacji oraz integracji europejskiej w ramach zjednoczonej Europy. Dynamika tych procesów w różnych okresach historycznych była i jest nadal niejednolita. Europeizacja zakłada więc istnienie wspólnych rozwiązań prawnych w duchu kultur prawnych. Tym niemniej należy zastanowić się, jakie są osiągnięcia zagranicznych prawodawstw w celu uregulowania części ogólnej

[2] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009, s. 68, zob. także J. Borkowski, *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 10, s. 38 i n.

[3] Wstęp, punkt V, s. 31.

prawa administracyjnego. Być może w wyniku poznania wybranych porządków państw europejskich, polski prawodawca będzie mógł w przyszłości zastanowić się nad tym, czy pozytywizacja tej części powinna przebiegać w kierunku takim, jak w przedstawionych w dalszej części rozdziału państwach Europy, czy jednak powinien porzucić tę myśl i podążyć własną drogą nie wzorując się na rozwiązaniach zachodnich. Dalsze rozważania podjęte w tym rozdziale zostaną przedstawione według poniższego schematu. Determinantą wyboru europejskich porządków prawnych jako przedmiotu analizy, jest fakt ustanowienia przepisów, które regulują zagadnienia wspólne dla prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego oraz procesowego, ewentualnie - ustrojowego i procesowego, niezależnie od tytułu aktu normatywnego. Również dorobek orzecznictwa oraz doktryny, dotyczący zagadnień określonych w niniejszej pracy jako część ogólna prawa administracyjnego, które w danej kulturze prawnej posiadają doniosłość przepisów prawa powszechnie obowiązującego, będzie stanowił samodzielny przedmiot analizy. Następnie zostanie przedstawiona systematyka wybranych aktów, z uwzględnieniem poszczególnych rozwiązań wykazujących cechy wspólne dla poszczególnych części prawa administracyjnego. Jeżeli natomiast w danym państwie europejskim nie ma mowy o rzeczonym akcie normatywnym, a część ogólna prawa administracyjnego stanowi efekt działalności orzeczniczej sądów administracyjnych, przedstawienie tej części nastąpi w oparciu o fundamentalne orzeczenia sądowe i założenia doktrynalne. Na końcu zostanie przeprowadzona ogólna analiza porównawcza rozwiązań zagranicznych z instytucjami polskiego prawa administracyjnego. Postępowanie według powyższego schematu pozwoli na zobrazowanie stanu normatywnego prawa administracyjnego w wybranych państwach europejskich, a także przedstawienie tego, na jakim etapie jest polski prawodawca. Ogólność analizy porównawczej jest zamierzona. Jak wskazano powyżej, nie da się przenieść innych niż polskie instytucje prawne na grunt rodzimego systemu prawa administracyjnego w oderwaniu od kontekstu społecznego.

9.2. Hiszpańska ustawa o ustroju prawnym sektora publicznego

Przedstawienie unormowań części ogólnej hiszpańskiego prawa administracyjnego wymaga uprzedniego wyjaśnienia podstawowych kwestii ustrojowych, mających bezpośrednie znaczenia dla kształtu prawa administracyjnego i jego oddziaływania na społeczeństwo. Hiszpania, mimo iż jest monarchią parlamentarną, w której symbolem państwa i całego narodu jest osoba króla, w myśl

art. 1 ust. 1 Konstytucji Królestwa Hiszpanii[4], ukonstytuowała się jako socjalne i demokratyczne państwo prawa. Istotny jest fakt, że w myśl art. 2 Konstytucji Hiszpanii jest to kraj jednolity i niepodzielny, jednakże uznaje się i zapewnia prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów oraz solidarność między nimi. Powołany przepis konstytucyjny wprowadza zatem system quasi-federacyjny[5], w którym dopuszcza się tworzenie organizmów zdolnych do samostanowienia w zakresie, w jakim Konstytucja Hiszpanii na to zezwala. Tak przyjęta organizacja państwa jest konsekwencją uwarunkowań historycznych, kulturowych i narodowościowych, w których poszczególne dzisiaj istniejące samorządy autonomiczne, stanowiły niegdyś odrębne państwa.

Fakt *quasi*-federalności państwa potwierdza art. 137 Konstytucji Hiszpanii: „Państwo jest zorganizowane terytorialnie w gminy, prowincje i samorządne wspólnoty autonomiczne. Wszystkie te jednostki posiadają autonomię w zarządzaniu swoimi sprawami". Przepis art. 148 Konstytucji Hiszpanii zawiera katalog spraw, jakie zostały przekazane wspólnotom autonomicznym do samodzielnego uregulowania. Wśród tych spraw wyróżnia się prawo do uregulowania organizacji ich instytucji samorządowych (art. 148 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Hiszpanii). Ta okoliczność będzie miała fundamentalne znaczenie dla odrębności wszystkich administracji publicznych i związanych z nimi postępowaniami administracyjnymi, o czym będzie mowa w dalszej kolejności. Autonomia zakłada tylko pewną swobodę w zakresie stanowienia prawa. Przepis art. 149 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii wskazuje sprawy, których uregulowanie pozostawiono do wyłącznej kompetencji Kortezów Generalnych[6]. Wśród tych spraw pozostawiono prawo do uregulowania podstawy ustroju prawnego administracji publicznej i statusu jej funkcjonariuszy, zapewniające podległym administracjom, w każdym wypadku, jednakowe traktowanie; ogólne postępowanie administracyjne, bez uszczerbku dla odrębności wynikających z odmienności w organizacji wspólnot autonomicznych; ustawodawstwo o przymusowym wywłaszczeniu; ustawodawstwo

[4] *Contitución Española de 27 diciembre 1978*, Konstytucja Hiszpanii z 27.12.1978 r., opublikowana w dzienniku urzędowym „Boletín Oficial del Estado" nr 311 z 1978 r., uwzględniająca zmiany tekstu z 1992 r. oraz z 2011 r., zwana dalej „Konstytucją Hiszpanii". Tekst Konstytucji Hiszpanii został przetłumaczony na język polski przez T. Mołdawę, a dostępny jest na stronie Biblioteki Sejmowej, adres: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Hiszpania_pol_300612.pdf [dostęp: 01.02.2026 r.].

[5] S. Oliwniak, *Hiszpania - państwo wspólnot*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 11, s. 65, zob. L. López Rodó, *Es estado español, ¿es un estado federal?*, Berlin 1984.

[6] Hiszpański parlament to Kortezy Generalne, który składa się z dwóch izb: Kongres Deputowanych oraz Senat.

o umowach i koncesjach administracyjnych oraz system odpowiedzialności wszystkich rodzajów administracji publicznej (art. 148 ust. 1 pkt 18 Konstytucji Hiszpanii).

Powyższe (podstawowe) rozważania nad ustrojem Hiszpanii poparte uregulowaniami konstytucyjnymi pozwalają na sformułowanie następującego wniosku: administracja publiczna w Hiszpanii jest zróżnicowana pod względem geopolitycznym. O ile administracja rządowa cechuje się stabilizacją organizacyjną, o tyle administracja samorządowa (w rozumieniu polskiego ustroju) jest zróżnicowana i niejednolita, co wynika z woli organów stanowiących w ramach wspólnot autonomicznych. Jak się okazuje na podstawie analizy art. 148 ust. 1 pkt 18 Konstytucji Hiszpanii, również postępowanie administracyjne nie jest jednolite. Prawodawstwo Kortezów Generalnych normuje jedynie podstawowe standardy, jakie mają spełniać administracje poszczególnych wspólnot autonomicznych. Reguluje także prowadzone przez ich organy postępowanie administracyjne.

Proces formowania się przepisów uregulowanych w oparciu o poprzednie konstytucje Hiszpanii doprowadził do uchwalenia w latach 50. XX wieku trzech ustaw: ustawy o systemie administracji państwa[7], ustawy o postępowaniu administracyjnym[8] oraz ustawy o jurysdykcji sądowoadministracyjnej[9]. Wejście w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji Hiszpanii, stanowiło podstawę do opracowania nowej ustawy, która regulowała całość materii, o której mowa w art. 148 ust. 1 pkt 18 Konstytucji Hiszpanii. Aktem normatywnym, który przez blisko 25 lat regulował część ogólną hiszpańskiego prawa administracyjnego[10], była ustawa o ustroju prawnym administracji publicznych i powszechnym postępowaniu administracyjnym[11]. Powołana ustawa, która jednocześnie regulowała ustrój administracji publicznych i ich zasady ogólne, a także ogólne postępowanie administracyjne, została uchylona z dniem 2 października 2016 r., kiedy weszły w życie (obowiązujące do dzisiaj) ustawa o ustroju prawnym sektora publicznego[12] oraz ustawa o powszechnym postępowaniu administracyjnym administracji publicznych[13]. Z oczywistych względów w sferze zainteresowań niniejszego podrozdziału

[7] *Ley de Régimen Jurídico de la Administracíon del Estado, de 26 de Julio de 1957.*
[8] *Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1958.*
[9] *Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1958.*
[10] K. Defecińska-Tomczak, *Hiszpania* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 221.
[11] *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, „Boletín Oficial del Estado" nr 285 z 1992 r.
[12] *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, „Boletín Oficial del Estado" nr 15936 z 2024 r., zwana dalej „l.r.j.s.p.".
[13] *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, „Boletín Oficial del Estado" nr 22928 z 2024 r., zwana dalej „l.p.a.c.a.p.".

będą pozostawały regulacje pierwszej z wymienionych ustaw, chociaż ogólne założenia postępowania administracyjnego, które, jak wskazano, nie jest jednolite w całej Hiszpanii, będzie wymagało odnoszenia się do drugiej z nich.

Przepisy ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego otwiera preambuła, w której hiszpański prawodawca wyjaśnia powody, dla których przeprowadzono reformę administracji publicznej. Co istotne, i wymaga od razu podkreślenia, prawodawca przypisuje, podobnie jak w Polsce, służebną rolę administracji publicznej względem zarówno obywateli jak i przedsiębiorców. Warto wskazać, że ten postulat stanowi odzwierciedlenie art. 103 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii. Powołany przepis konstytucyjny ustanawia zasadę służebności oraz praworządności w działaniach administracji, poprzez związanie administracji prawem[14]. Zgodnie z motywami przedstawionymi w preambule do ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego, ma ona na celu kompleksowe uregulowanie zasad działalności całego sektora publicznego, bez podziału na administrację rządową czy samorządową, gdyż administracja, jako władza wykonawcza jest jedna. Jest to z jednej strony zrozumiały zabieg, gdyż, podobnie jak w Polsce, administrację publiczną zalicza się do sfery władzy wykonawczej i mimo jej podziału na rządową i samorządową jest jedną administracją. Z drugiej strony, samo brzmienie tytułu ustawy o powszechnym postępowaniu administracyjnym administracji publicznych wskazuje na wielość administracji publicznych (*administraciones públicas*), co jawi się jako pewna niekonsekwencja hiszpańskiego prawodawcy. Nie przemawia za tym fakt językowy, ale przede wszystkim ustrojowy. Administracja publiczna ustanawia dalszą tzw. subadministrację, zależną tylko od podmiotu ją ustanawiającego.

Za szczególnie istotny należy uznać fakt, że prawodawca hiszpański wskazał w preambule wartości, którym ma służyć administracja, a które w tekście normatywnym znajduje następnie rozwinięcie w postaci zasad ogólnych. Tymi wartościami są następnie sformułowane: zasada efektywności, hierarchii, decentralizacji, dekoncentracji, koordynacji i pełnego podporządkowania prawu. Ustawa wprowadza także transparentność oraz planowanie i zarządzanie poprzez cele. Ponadto, w oparciu o poprzednio obowiązujące przepisy prawa (przepisy ustawy derogowanej), uzupełniono ten katalog o obowiązek ponoszenia odpowiedzialności administracji za jej działania, jakość, bezpieczeństwo, dostępność, proporcjonalność, neutralność i służbę obywatelom. W dalszej części preambuły prawodawca wyjaśnia, co kierowało nim przy wprowadzaniu nowych przepisów, w ujęciu słabości przepisów dotychczasowych.

[14] M. Supera-Markowska, *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, Warszawa 2013, s. 127.

Głównym założeniem wprowadzenia przepisów ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego było zredukowanie podmiotów administracji w taki sposób, aby ich kompetencje nie powielały się, a ich ilość odpowiadała realnym potrzebom w zakresie realizacji zadań publicznych[15]. Jednocześnie, zgodnie ze wskazaniami hiszpańskiego Trybunału Obrachunkowego wyrażonymi w 2010 r., struktura administracyjna powinna być w taki sposób skonstruowana, aby realizowała zadania publiczne, a jednocześnie nie była rozbudowana w sposób uniemożliwiający równomierne finansowanie ich działalności. Tylko w takiej sytuacji, finansowanie administracji będzie mogło odbywać się w oparciu o zasadę sprawiedliwości i równości[16].

Przepisy ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego zostały podzielone na tytuły[17]. W tytule wstępnym potwierdzono zamysł przedstawiony w preambule, że administracja, mimo iż zróżnicowana, jest jedna i przyświeca jej jeden cel - służba obywatelom. W art. 2 ust. 1 l.r.j.s.p. prawodawca ustanowił sektor publiczny, na który składają się: Generalna Administracja Państwowa (administracja rządowa), zarządy wspólnot autonomicznych, podmioty stanowiące administrację lokalną oraz instytucjonalny sektor publiczny. Ostatni element tego podziału stanowią wszelkie organy publiczne i podmioty prawa publicznego, które w jakikolwiek sposób są powiązane lub zależne od administracji publicznych. Zdaniem A. Boto Álvareza, prawodawca hiszpański wykazał się brakiem precyzji, ponieważ nie wyjaśnił, co należy rozumieć przez organy publiczne i podmioty prawa publicznego[18]. Przyjmuje się zatem, przynajmniej zdaniem A. Boto Álvareza, że tymi podmiotami są wszelkie organy pochodzące od administracji publicznych.

Instytucjonalny sektor publiczny stanowią także podmioty spoza jakiejkolwiek administracji publicznej, a więc podmioty prawa prywatnego, które weszły w stosunki prawne z administracjami oraz uczelnie publiczne. Interakcję w ramach stosunków prawnych należy rozumieć w ten sposób, że podmiot prawa prywatnego wykonuje zadania publiczne na podstawie umów. W ust. 3 powołanego przepisu stanowi się, że wszystkie powyżej powołane podmioty stanowią łącznie

[15] M. Sánchez Morón, *La regulación del sector público institucional en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2, s. 36.
[16] Opinia nr 878 Trybunału Obrachunkowego z dnia 30 listopada 2010 r.
[17] Tytuł wstępny - Postanowienia ogólne, zasady działania i funkcjonowania sektora publicznego, tytuł I - Generalna Administracja Państwowa, tytuł II - Organizacja i funkcjonowanie instytucjonalnego sektora publicznego, tytuł III - Stosunki międzyadministracyjne oraz przepisy dodatkowe, przejściowe i końcowe.
[18] A. Boto Álvarez, *La noción de sector público institucional: aplauso, crítica y desconcierto*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2, s. 85.

administracje publiczne (*administraciones públicas*). W tym miejscu należy więc zauważyć, że podobnie jak w polskim systemie prawnym, administrację publiczną stanowi ogół podmiotów prawa (publicznego i prywatnego), które są związane z wykonywaniem zadań publicznych.

Zarzut jaki stawia się przeprowadzonej w 2016 r. reformie polega na tym, że co prawda prawodawca wskazał, jakie podmioty wchodzą w skład administracji publicznej jako całości, aby następnie w art. 84 i następnych l.r.j.s.p. traktować o kolejnych organach np. agencjach. Nie jest zatem wiadome czy te podmioty, mimo iż wykonują zadania publiczne, zaliczają się do instytucjonalnego sektora publicznego i czy tym samym stanowią administrację[19].

Zdaniem A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoza administracja publiczna jest, mimo wprowadzonej reformy, nadal zbyt rozbudowana. W swojej różnorodności administracja nie wprowadza stabilności rozwiązań we wszystkich wspólnotach autonomicznych[20]. Takie rozwiązania, według powołanego autora, wprowadzają daleko idące rozbieżności w koordynacji współpracy pomiędzy Generalną Administracją Państwową a administracją autonomiczną i lokalną. Skoro bowiem każdy poziom samorządu może posiadać własne uregulowania w zakresie kształtu swojej administracji, współpraca z Generalną Administracją Państwową wymaga wprowadzenia odpowiednich rozwiązań, dzięki którym współpraca będzie mogła przebiegać w sposób niezakłócony nadmiernie rozbudowaną biurokracją. Z drugiej strony wskazuje się na niekonsekwencję prawodawcy hiszpańskiego, ponieważ prawo do ustanawiania administracji poprzez już istniejącą administrację wprowadza chaos w relacjach pomiędzy tzw. subadministracjami, a także między administracją nadrzędną a podrzędną[21]. Rozwiązaniem tej sytuacji ma być sprawowanie nadzoru nad rozwojem administracji poprzez prowadzenie rejestru administracji państwowej i samorządowej. Trybunał Konstytucyjny Królestwa Hiszpanii[22] uznał, że taki rejestr stanowi ograniczenie autonomii administracji, która, w myśl Konstytucji Hiszpanii, ma prawo do samostanowienia swoich organów[23]. Tylko interes publiczny może, na zasadzie wyjątku, stanowić przesłankę uzasadniającą wprowadzenie takiego rejestru, ponieważ finansowanie z budżetu państwa, co przekłada się na sprawstwo administracji, jest jedyną miarą

[19] A. Boto Álvarez, *La noción de sector público…*, s. 87.
[20] A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, *Organización administrativa y relaciones interadministrativas*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2, s. 32.
[21] M. Sánchez Morón, *La regulación del sector público…*, s. 38.
[22] Trybunał Konstytucyjny Królestwa Hiszpanii (hisz. *Tribunal Constitucional de España*), dalej jako: „TCE".
[23] Wyrok TCE z: 5.08.1983 r., SSTC 76/1983, 21.12.1989 r., STC 214/1989.

skuteczności realizacji przez nią zadań publicznych. Istnienie tego rejestru będzie uznane za konstytucyjne rozwiązanie, gdy funkcjonowanie rozbudowanej administracji będzie wiązać się z zagrożeniem skuteczności jej działań, jeżeli nie zostanie należycie wyposażona w środki finansowe.

Przepis art. 3 ust. 1 l.r.j.s.p. wyraża katalog zasad ogólnych, którymi powinny kierować się podmioty administracji publicznej. Stanowi to nawiązanie do preambuły, jednakże w tym miejscu uwidaczniają się konkretne dyrektywy postępowania. Wspomniane już uprzednio zasady sprawności, hierarchii, decentralizacji, dekoncentracji i koordynacji zostały uzupełnione o zasadę praworządności („podporządkowania Konstytucji i prawu stanowionemu") oraz zasadę obiektywnej służby interesom ogólnym. Prawodawca hiszpański wyróżnia następujące zasady ogólne (art. 3 ust. 1 lit. a-k l.r.j.s.p.): (1) skutecznej obsługi obywateli, (2) prostoty, jasności i bliskości wobec obywateli, (3) transparentności działań administracyjnych, (4) racjonalizacji i sprawności procedur administracyjnych i działań związanych z gospodarką materiałową, (5) dobrej wiary, uzasadnionego zaufania i lojalności instytucjonalnej, (6) odpowiedzialności za zarządzanie publiczne, (7) planowania i zarządzania przez cele oraz kontrolę zarządczą i ocenę wyników polityk publicznych, (8) skuteczności w realizacji postawionych celów, (9) oszczędności, wystarczalności i ścisłego dostosowania środków do celów instytucjonalnych, (10) efektywności alokacji i wykorzystania zasobów publicznych oraz (11) współpracy i koordynacji pomiędzy administracjami publicznymi.

Powołane zasady ogólne wydają się wykazywać tożsamość z zasadami, o których mowa w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, ale także uwidacznia się część wspólna z zasadami przedstawionymi w rozdziale III niniejszej pracy. Przede wszystkim warte podkreślenia jest to, że administracja publiczna sprawuje służebną rolę. W polskim porządku prawnym wskazuje się, że służba jest sprawowana celem realizacji dobra wspólnego, w porządku hiszpańskim - w służbie obywatelom. Nie ulega zatem wątpliwości, że hiszpańska administracja publiczna *sensu largo* ma na celu, a przynajmniej powinna mieć, dobrostan swoich obywateli, co jest częścią wspólną z polskim prawem administracyjnym. Dalej uwidacznia się omówiona, także w rozdziale III niniejszej pracy, zasada dobrej administracji, która jest zorganizowana w ten sposób, aby możliwie w największym stopniu wspomóc obywatela w interakcji, podejmowanej na polu prawa publicznego, z jej podmiotami. W tym celu mocno akcentuje się współpracę administracyjną pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej[24].

[24] G. Barrio García, *Principios de Relación entre administraciones públicas*, „Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña" 2000, nr 4, s. 67.

Ta współpraca jest potrzebna w celu realizacji dobra wspólnego obywateli, dlatego też silnie ugruntowana jest instytucja porozumień międzyadministracyjnych obejmujących nawet transfer kompetencji[25]. Podkreślił to zresztą TCE[26]. Wielość form współpracy (porozumienia, konferencje branżowe, umowy o współpracy), które uregulował hiszpański prawodawca, pozwala na wyciągnięcie wniosku, że działania administracji publicznej są nastawione na niewładcze formy działania dla lepszej współpracy na rzecz wykonywania zadań publicznych. W doktrynie hiszpańskiego prawa administracyjnego podnosi się twierdzenie, że współpraca jest o wiele cenniejszą formą działania niż koordynacja, ponieważ ta zakłada domenę władztwa[27].

W przepisie art. 4 ust. 1 i 2 l.r.j.s.p. została wyrażona jeszcze jedna zasada, która dotyczy sfery gospodarczej. Otóż podmioty administracji publicznej w ramach swoich kompetencji powinny sprzyjać rozwojowi gospodarczemu, stwarzać odpowiednie warunki dla jego funkcjonowania z poszanowaniem zasady proporcjonalności i stosować najmniej rygorystyczne środki celem zwalczania nieprawidłowości, tak aby mieć na względzie interes społeczny.

Szczególnie istotny jest przepis art. 5 l.r.j.s.p., który wyraża „zasadę" powoływania organów administracji publicznej. Organem tym jest każda jednostka organizacyjna, która dokonując określonej czynności wywołuje skutek prawny wobec osób trzecich, lub wobec których wywoływanie jest obowiązkowe (ust. 1). Rolą administracji (Generalnej Administracji Państwowej lub administracji lokalnej, autonomicznej) jest określenie zakresu kompetencji, formy integralności administracji zależnej, funkcji i uprawnień, jakie im przysługują oraz wyposażenie w środki niezbędne do realizacji zadań publicznych. W ust. 4 omawianego przepisu wyraża się zakaz, o którym była już mowa - zakaz tworzenia kolejnych podmiotów administracji publicznej, które swoją działalnością dublowałyby swoje zadania. Warte odnotowania jest brzmienie art. 5 ust. 1 l.r.j.s.p., ponieważ hiszpański prawodawca zastrzegł, że organem administracji publicznej jest ten podmiot, którego działalność wywołuje skutki prawne. W poprzednim rozdziale, gdzie analizowano doniosłość form prawnych administracji publicznej w ujęciu metody administrowania, podkreślono, że działalność administracji publicznej

[25] G. Barrio García, *Principios de Relación…*, s. 70.
[26] Wyrok TCE z 15.03.1990 r., STC 46/1990.
[27] E. Albertí Rovira, *Relaciones entre las Administraciones Públicas* [w:] J. Leguina Villa, M. Sánchez Morón (red.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid 1993, s. 59.

nie zawsze musi się wiązać z wywołaniem skutku prawnego[28]. Zasadne zatem jawi się pytanie, czy hiszpański organ administracji publicznej może podejmować działalność nienastawioną na wywołanie skutku prawnego?

W przepisie art. 6 ust. 1 l.r.j.s.p. wyraża się z kolei podporządkowanie organów względem administracji, która je ustanowiła, poprzez stosowanie zarządzeń i okólników[29]. Dalsze przepisy odnoszą się do porozumień dotyczących przekazywania kompetencji publicznych.

Wartym odnotowania jest fakt, że art. 13 ust. 1 l.r.j.s.p. nie wiąże konieczności sprawowania urzędu przez konkretną osobę z faktem wykonywania zadań publicznych przez administrację. W tym miejscu widać analogiczne rozwiązanie, tak jak w polskim porządku prawnym, gdzie istnieje ciągłość funkcjonalna podmiotów administracji publicznej[30].

Przepis art. 14 ust. 1 - 3 l.r.j.s.p. ma charakter procesowy, ponieważ obliguje podmiot administracji publicznej do przestrzegania swojej właściwości, o czym ma obowiązek powiadomić zainteresowane strony. W tym bowiem wyraża się także zasada praworządności. Przepisy art. 15 - 22 l.r.j.s.p. stanowią o zasadach powoływania i organizacji organów kolegialnych.

Powyższe przepisy prowadzą do następującego wniosku - administracja publiczna, która została utworzona na podstawie ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego działa w granicach i na podstawie prawa. Administracja, która została ustanowiona poprzez administrację rządową czy też autonomiczną, działa w oparciu o akty prawne o charakterze ustrojowym, które wyznaczają jej zadania i kompetencje. W tym należy upatrywać podobieństwa do polskiego porządku prawnego, gdzie powoływanie administracji publicznej odbywa się w drodze ustawowej[31]. W Hiszpanii administracja jest powoływana w drodze ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego, zaś administracja niższego stopnia, według aktów prawnych stanowionych przez tę administrację. Pozwala to na sformułowanie wniosku, iż podobnie jak w Polsce, zasada praworządności stanowi o podstawie

[28] Uwagi te były poczynione, kiedy była mowa o czynnościach faktycznych, tj. materialno-technicznych i społeczno-organizatorskich. Te czynności mogą stanowić element czynności konwencjonalnej, jednakże same nie zawsze wywołują skutku prawnego. Innymi słowy, ich dokonanie może uruchomić skutek prawny poprzez sam fakt ziszczenia się ich - zob. rozdział VIII, podrozdział 8.2., s. 440.

[29] Rzecznik Rynku Tytoniowego może wydawać okólniki w zakresie promocji wyrobów tytoniowych z uwzględnieniem zaleceń zdrowotnych, o których mowa w komunikatach hiszpańskiego Ministra Zdrowia. Pominięcie tych zaleceń może prowadzić do pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników - wyrok Sądu Najwyższego Królestwa Hiszpanii (hisz. *Tribunal Supremo de España*), dalej jako: „TSE" z 19.12.2018 r., STS 4665/2018.

[30] Zob. rozdział V, podrozdział 5.2., punkt 5.2.1., s. 272.

[31] Zob. rozdział VI, podrozdział 6.2., punkt 6.2.1., s. 353.

prawnej istnienia poszczególnych podmiotów administracji publicznej. W prawie hiszpańskim zezwala się na samodzielne decydowanie o kształcie administracji, jednakże nie zmienia to faktu, że prawodawca wytyczył pewne granice, które przesądzają o zgodności z prawem podstaw powołania administracji.

Następnie, przepisy art. 25 - 31 l.r.j.s.p. stanowią o administracyjnych sankcjach pieniężnych, które w prawie polskim zostały uregulowane w dziale IVA Kodeksu postępowania administracyjnego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zagadnienie sankcji administracyjnych zostało omówione w rozdziale IV, jednakże instytucja administracyjnych kar pieniężnych nie stała się przedmiotem refleksji podjętych w niniejszej pracy, z uwagi na to, że w 2017 r. znowelizowano Kodeks postępowania administracyjnego poprzez dodanie działu IVA. Nie zmienia to faktu, co także jest wyrażane w niniejszej pracy, że instytucja sankcji administracyjnych stanowi jeden z elementów wchodzących w skład części ogólnej prawa administracyjnego.

Rozdział III tytułu wstępnego ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego otwiera art. 25, w którym jest mowa o zasadzie legalności, a więc obowiązku nałożenia kary pieniężnej wobec popełnionego deliktu administracyjnego, który w momencie popełnienia czynu był uznany przez prawo za czyn zabroniony. Jednocześnie, przepisy o sankcjach administracyjnych mają zastosowanie do deliktów dyscyplinarnych dotyczących urzędników. Doktryna hiszpańska krytykuje jednak to rozwiązanie, ponieważ sankcje dyscyplinarne zostały określone w aktach podustawowych, i które nie stanowią katalogu zamkniętego. Ponadto pojawiają się trudności interpretacyjne, kiedy dochodzi do przeniesienia kompetencji pomiędzy podmiotami administracji publicznej[32].

Słabością przepisów ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego jest to, że nie zawierają one definicji legalnej sankcji administracyjnej, przez co trudno ją odróżnić od sankcji karnych[33]. Szczególnym problemem jest wspomniane już sprzężenie z sankcjami dyscyplinarnymi. Wątpliwości przedstawione przez M. Casino Rubio są uzasadnione, gdyż hiszpański prawodawca przez sankcję rozumie zarówno karę finansową, jak i niepieniężną (art. 29 ust. 1 l.r.j.s.p.). Co prawda prawodawca podkreśla, że pozbawienie wolności nie może być skutkiem popełnienia deliktu administracyjnego, jednakże kara pozbawienia wolności nie jest jedyną sankcją hiszpańskiego prawa karnego[34]. Zasadne byłoby, zdaniem M.

[32] Wyrok TCE z 14.12.1989 r., STC 219/1989.
[33] M. Casino Rubio, *La potestad sancionadora de la administración y vuelta a la casilla de salida*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2, s. 49.
[34] M. Supera-Markowska, *Zarys prawa hiszpańskiego…*, s. 162.

Casino Rubio, określenie chociaż cech sankcji administracyjnej, aby odróżniała się od sankcji karnej[35].

Następny przepis wyraża zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Nie można karać za czyn, który w momencie jego popełnienia nie stanowił czynu zabronionego w przepisach prawa administracyjnego. Sąd Najwyższy Królestwa Hiszpanii uznał, że zasada nieretroaktywności ma charakter absolutny i dotyczy tak samo ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego [36]. Zatem czyny zabronione według tej ustawy, które popełniono przed jej wejściem w życie, nie mogą stać się przedmiotem postępowania przed właściwym organem administracji publicznej. Ciekawym rozwiązaniem jest możliwość uregulowania w akcie wykonawczym do ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego nowego katalogu sankcji, które nie zostały ujęte w prawie materialnym. Ponadto nie można dokonać zmian granic wyznaczonych sankcji, które już zostały uregulowane (art. 27 ust. 1-3 l.r.j.s.p.).

Prawodawca hiszpański wprowadził także zasadę miarkowania kary. W przepisie art. 29 ust. 1 l.r.j.s.p. wprowadzono przesłanki, jakie powinny być wzięte pod uwagę przy wymierzaniu kary (zasada proporcjonalności). W myśl ust. 3 uwzględnia się stopień winy lub istnienie zamiaru, kontynuację lub uporczywość w dokonywaniu czynu zabronionego, charakter wyrządzonej szkody oraz to, czy sprawca był już uprzednio karany za naruszenia prawa materialnego. Jednym z przykładów charakteru naruszenia przepisów prawa materialnego jest niezamieszczenie w programach audiowizualnych oznaczenia, do kogo dany program został skierowany. Jeżeli program jest skierowany do osób pełnoletnich, a nie zawiera właściwego oznaczenia, podmiot emitujący program dopuszcza się obrazy przepisów materialnych[37].

M. Casino Rubio stoi na stanowisku, że prawodawca powinien zrezygnować z teorii winy przy deliktach administracyjnych, a zamiast tego ustanowić szeroki katalog zachowań (działań lub zaniechań), z którymi hiszpański prawodawca wiązałby skutek w postaci kary. Takie rozwiązanie miałoby charakter prewencyjny, ponieważ istnienie winy nie zawsze może być wykazane, a w ten sposób nie dojdzie do naprawienia szkód, jakie powstały w wyniku zajścia deliktu sprawcy[38].

---

[35] M. Casino Rubio, *La potestad sancionadora…*, s. 50.
[36] Wyrok TSE z 25.02.2021 r., STS 603/2021.
[37] Wyrok TSE z 29.04.2021 r., STS 1719/2021.
[38] M. Casino Rubio, *La potestad sancionadora…*, s. 57. M. Casino Rubio wskazuje, że ta propozycja wynika przede wszystkim z potrzebą walki z kartelami gospodarczymi powodującymi duże straty w gospodarce. Naruszenie przepisów prawa administracyjnego (w tym rozumie się także prawa gospodarczego) winno wiązać się z karami, w których wina nie powinna był elementem istotnym.

Przepisy dotyczące przedawnienia sankcji uregulowano w art. 30 l.r.j.s.p. Ponieważ hiszpańskie prawo wyróżnia wykroczenia (delikty) bardzo poważne, przedawniają się one po trzech latach, poważne - po dwóch, drobne - po sześciu miesiącach. Przepisy wspólnot autonomicznych mogą uregulować inne terminy przedawnienia. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od momentu popełnienia deliktu. W przepisie art. 30 ust. 3 l.r.j.s.p. przewidziano tożsame rozwiązanie, jak w przypadku polskiego prawa - bieg przedawnienia wykonania nałożonej sankcji przerywa wszczęcie postępowania egzekucyjnego[39].

Analiza omawianej grupy przepisów ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego prowadzi do wniosku, że hiszpański prawodawca nie przewidział możliwości powołania się na kontratyp siły wyższej, który zwalniałby sprawcę deliktu z odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego.

Kolejna grupa przepisów (sekcja 2, rozdział V tytułu wstępnego) dotyczy odpowiedzialności administracji publicznej samorządów autonomicznych. Następnie prawodawca reguluje stosowanie środków elektronicznych w pracy administracji publicznej (rozdział V tytułu wstępnego).

Tytuł wstępny ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego zamyka rozdział VI dotyczący umów administracyjnych (art. 47 - 53 l.r.j.s.p.). W myśl art. 47 ust. 1 l.r.j.s.p. umowa wywołuje skutki prawne poprzez wspólne porozumienie podmiotów administracji publicznych, podjętych między sobą lub z podmiotami prawa prywatnego dla wspólnego celu. Prawodawca zastrzegł, że nie mogą to być żadne przyrzeczenia do wspólnego działania, jeżeli nie miałoby to wiązać się z powstaniem wzajemnych zobowiązań, które podlegałyby egzekucji. Zdanie trzecie ust. 1 podkreśla, że przedmiotem umów nie mogą być korzyści wynikające z nich. W takiej sytuacji zastosowanie będą miały przepisy o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z prawem hiszpańskim umowa administracyjna jest zawsze zawierana przez co najmniej dwa podmioty, z których jeden jest zawsze podmiotem administracji publicznej[40]. Podobnie jak w prawie niemieckim, w prawie hiszpańskim nie można zawrzeć umowy co do treści przyszłego aktu normatywnego np. planu zagospodarowania przestrzennego[41]. „Celem umów [administracyjnych - przyp. M.M.] jako instrumentu prawa administracyjnego jest wspólne działanie na rzecz zapewnienia skutecznego wykonywania zadań

[39] Szerzej o tym - rozdział VI, podrozdział 6.2., s. 345.
[40] Wyrok TSE z 31.10.2017 r., STS 1649/2017.
[41] Wyrok TSE z 29.02.2000 r., RC 5347/1995.

publicznych, osiągnięcie określonych celów i skuteczne osiąganie korzystnych działań w interesie ogólnym”[42].

W art. 47 ust. 2 l.r.j.s.p. wyróżnia się następujące rodzaje umów: międzyadministracyjne (lit. a) - zawierane między co najmniej dwoma podmiotami odrębnych administracji publicznych, celem wykonywania zadań publicznych poprzez przeniesienie kompetencji (forma ta przypomina porozumienie znane polskiemu prawu administracyjnemu), wewnątrzadministracyjne (lit. b) - zawierane między podmiotami tej samej administracji publicznej lub podmiotami zależnymi oraz umowy (lit. c) - zawierane między podmiotem administracji publicznej (jakiejkolwiek) lub jej podmiotem zależnym a podmiotem prawa prywatnego.

W art. 48 ust. 1 l.r.j.s.p. wprowadza się zastrzeżenie, że przedmiotem umowy nie może być przeniesienie własności. Umowy zawiera się celem wzmocnienia zarządzania publicznego, ułatwienia wspólnego korzystania ze środków i usług publicznych, przyczyniania się do prowadzenia i poprawy funkcjonującej działalności użyteczności publicznej oraz dla wzmacniania stabilności budżetowej (art. 48 ust. 3 l.r.j.s.p.). W art. 49 l.r.j.s.p. wskazano następujące elementy umów (*essentialia negotti*): określenie podmiotów podpisujących umowę oraz zdolności prawnej, z jaką każda ze stron działa (lit. a), kompetencje, na których opierają się działania administracji publicznej, organów publicznych i podmiotów prawa publicznego powiązanych lub zależnych od niej, lub uczelni publicznych (lit. b), przedmiot umowy i czynności, które każdy podmiot ma wykonać w celu jej realizacji, ze wskazaniem, w stosownych przypadkach, efektów działań (lit. c), obowiązki i zobowiązania gospodarcze zaciągnięte przez każdą ze stron, jeśli takie istnieją, ze wskazaniem ich tymczasowego podziału w formie rent dożywotnich, i konkretnego przydziału do odpowiedniego budżetu, zgodnie z przepisami prawa budżetowego (lit. d), konsekwencje wynikające z niedotrzymania zobowiązań i zobowiązań zaciągniętych przez każdą ze stron oraz, w stosownych przypadkach, kryteria ustalania ewentualnej rekompensaty z tytułu nieprzestrzegania (lit. e), mechanizmy monitorowania, nadzoru i kontroli wykonania umowy oraz zobowiązań nabytych przez sygnatariuszy (lit. f), warunki zmiany umowy (w przypadku braku wyraźnego uregulowania zmiana treści umowy będzie

[42] Wyrok TSE z 10.12.2020 r., STS 4160/2020. W sprawie rozstrzygniętej przez TSE mowa była o miejskiej umowie urbanistycznej zawartej między podmiotem prywatnym a Burmistrzem Miasta Marbella w Andaluzji, która zakładała przygotowanie, modyfikację albo rewizję polityki przestrzennej w zakresie „prowadzenia studiów nad stanem zagospodarowania przestrzennego” i wyznaczania nowych założeń. Przyjęte założenia w umowie urbanistycznej mają na celu nadzorowanie rozwoju urbanistycznego. Jeżeli Miasto postanowiłoby działać wbrew tej umowie, strona - podmiot prywatny mógłby wnieść sprzeciw do sądu.

wymagała jednomyślnej zgody sygnatariuszy) [lit. g], okres obowiązywania umowy, z uwzględnieniem następujących zasad: umowę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż cztery lata (przepisy szczególne mogą przewidywać dłuższy okres) oraz, przed upływem okresu czteroletniego, strony mogą zgodzić się o przedłużenie umowy na cztery lata lub zdecydować o rozwiązaniu umowy.

Umowa wygasa z chwilą wykonania czynności będącej przedmiotem jej zawarcia lub wywołania przyczyny jej rozwiązania (art. 51 ust. 1 l.r.j.s.p.). Przyczynami rozwiązania umowy są: wygaśnięcie okresu obowiązywania umowy, gdy nie wyrażono zgody na jej przedłużenie, zgodne oświadczenia woli stron o rozwiązaniu jej, nieprzestrzeganie zobowiązań przez strony. Przesłanką rozwiązania umowy jest także wydanie prawomocnego wyroku sądowego o jej nieważności, a także gdy ziszczą się przesłanki rozwiązujące umowę, określone w przepisach szczególnych.

W przepisie art. 53 l.r.j.s.p. przewidziano mechanizm kontroli umów pod względem finansowym. Jeżeli wartość umowy przekracza 600.000 euro, umowa musi zostać poddana kontroli przez organ kontroli wspólnoty autonomicznej lub Trybunał Obrachunkowy.

Tytuł I ustawy o ustroju prawnym sektora publicznego reguluje zasady organizacji, a także zadania i kompetencje Generalnej Administracji Państwowej. Przepisy art. 54 - 80 l.r.j.s.p. zawierają regulacje o charakterze ustrojowym. Z kolei tytuł II (art. 81-139 l.r.j.s.p.) dotyczy instytucjonalnego sektora publicznego - zasad jego tworzenia, autonomii, kompetencji, tworzenia spółek komunalnych oraz zasad ich finansowania. Tytuł III (art. 139-158 l.r.j.s.p.) reguluje współpracę międzyadministracyjną.

Przepisy ustawy o wspólnym postępowaniu administracyjnym dla administracji publicznych, tak jak wskazano na początku rozważań, regulują ogólne postępowanie administracyjne wspólne dla wszystkich administracji publicznych, na co wskazuje art. 1 ust. 1 l.p.a.c.a.p. Znamienne jest bowiem to, że celem prawodawcy hiszpańskiego jest zapewnienie skuteczności aktów prawnych wydawanych przez organy administracji publicznej[43]. Uwidacznia się w tym miejscu zasada skuteczności prawa administracyjnego, która również została omówiona w rozdziale III niniejszej pracy.

Hiszpańska procedura administracyjna dotyka postępowania w sprawach indywidualnych, postępowania o nałożenie sankcji, a także postępowania

[43] M. de los Ángeles Fernández Scagliusi, *La reforma del procedimiento administrativo: la nueva ley 39/2015, 1 deoctubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, „Estudios de Deusto" 2015, nr 2, s. 131.

kontrolnego, które może być przeprowadzone przez organ kontroli wspólnoty autonomicznej. Organ ten posiada kompetencję do stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego, aby nie dopuścić do wprowadzenia do obrotu prawnego rozstrzygnięć dotkniętych wadą nieważności (art. 106 l.p.a.c.a.p.)[44]. Postępowanie administracyjne w Hiszpanii jest oparte o informatyzację, dzięki której możliwość prowadzenia tego postępowania jest obecnie standardem. Ponieważ postępowanie administracyjne *per se* nie jest przedmiotem niniejszej pracy, należy odnieść się tylko do tych regulacji, które stanowią elementy wspólne w zakresie części ogólnej prawa administracyjnego w ujęciu procesowym. Znamienne jest to, że całokształt przepisów ustawy o wspólnym postępowaniu administracyjnym dla administracji publicznych jest traktowany jako istotny element części ogólnej, z uwagi na wspomniany już *quasi*-federalny ustrój Hiszpanii. Oznacza to, że procedura administracyjna jest zróżnicowana w każdej wspólnocie autonomicznej, a ustawa o wspólnym postępowaniu administracyjnym dla administracji publicznych stanowi jedynie założenia ogólne.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 l.p.a.c.a.p. akt administracyjny jest rozstrzygnięciem, jakie zapada w toku postępowania administracyjnego, a więc formą władczą, w której następuje jednostronne przesądzenie o sytuacji prawnej podmiotu administrowanego. Jednakże oprócz aktów administracyjnych wyróżnia się także inne formy działania na gruncie ustawy o wspólnym postępowaniu administracyjnym dla administracji publicznych. Są to czynności, które ograniczają prawa podmiotowe lub uzasadnione interesy (art. 35 ust. 1 lit. a l.p.a.c.a.p.), akty rozstrzygające z urzędu procedury odwoławcze (art. 35 ust. 1 lit. b l.p.a.c.a.p.), umowy o zawieszeniu aktów administracyjnych, niezależnie od przyczyny (art. 35 ust. 1 lit. e l.p.a.c.a.p.), umowy o wydłużenie terminów oraz wykonanie czynności komplementarnych (art. 35 ust. 1 lit. e l.p.a.c.a.p.), akty odrzucające dowody zaproponowane przez strony postępowania (art. 35 ust. 1 lit. f l.p.a.c.a.p.), akty kończące postępowanie z powodu niemożności kontynuowania postępowania, a także umarzający je, jeżeli strona nie wyrazi zgody na wszczęcie postępowania zainicjowanego z urzędu (art. 35 ust. 1 lit. g l.p.a.c.a.p.), uchwały w procedurach sankcyjnych (art. 35 ust. 1 lit. h l.p.a.c.a.p.) oraz czynności podejmowane w ramach władzy dyskrecjonalnej (art. 35 ust. 1 lit. i l.p.a.c.a.p.). Wszystkie te akty wymagają uzasadnienia, co wynika z wprowadzenia do wyliczenia w art. 35 ust. 1 l.p.a.c.a.p.

[44] M. de los Ángeles Fernández Scagliusi, *La reforma del procedimiento administrativo…*, s. 148.

Powyższe oznacza, że tak jak w polskich regulacjach, akt administracyjny nie jest jedynym rozstrzygnięciem, jakie zapada w postępowaniu administracyjnym. W zależności od procedury i charakteru organów prowadzących postępowanie administracyjne (jednoosobowy, czy też kolegialny), mogą zapadać różne co do formy rozstrzygnięcia.

9.3. Część ogólna francuskiego prawa administracyjnego

W przeciwieństwie do rozwiązań obowiązujących w Hiszpanii, francuski system prawa administracyjnego nie zawiera regulacji normatywnej stanowiącej jego część ogólną. Mimo tego faktu, we Francji stosuje się określenie „kodeks administracyjny" (*code administratif*). Nie jest to akt normatywny, tylko określenie przypisywane zbiorowi najbardziej fundamentalnych regulacji prawnych (nie tylko o charakterze ustawowym), które dotyczą funkcjonowania administracji publicznej. W skład „kodeksu" wchodzą w szczególności Konstytucja Republiki Francuskiej[45], ustawa o organizacji departamentu, ustawa o organizacji gminy francuskiej, przepisy o ogólnym statusie urzędników służby cywilnej, ustawa o uzasadnieniu decyzji administracyjnych, ustawa o decentralizacji, Kodeks sądownictwa administracyjnego, Kodeks wywłaszczeniowy, Kodeks jurysdykcji finansowej, przepisy dotyczące zarządzania budżetem publicznym i rachunkowością (dekrety z 7.11.2012 r.), zasady dotyczące komunikacji elektronicznej przed Radą Stanu[46], sądami administracyjnymi i apelacyjnymi sądami administracyjnymi (dekret z 21.12.2012 r. i postanowienie z 12.03.2013 r.), reprezentowania stron w pierwszej instancji przed sądem administracyjnym apelacyjnym (dekret z 17.05.2013 r.) oraz reprezentowania państwa przed sądami administracyjnymi apelacyjnymi (dekret z 2.07.2013 r.), zarządzenie w sprawie broni i amunicji, zmieniające Kodeks bezpieczeństwa wewnętrznego i Kodeks obronny oraz wiele innych[47]. Z uwagi na fakt, że akty normatywne ulegają zmianom wraz z biegiem czasu, również treść „kodeksu administracyjnego" ulega reorganizacji.

---

[45] *Constitution de la Republique Française du 4 octobre 1958*, Konstytucja Republiki Francuskiej z 4.10.1958 r., opublikowana w dzienniku urzędowym „Journal Officiel de la République Française", nr 234 z 5.10.1958 r., uwzględniająca zmiany tekstu z 23.07.2008 r., zwana dalej „Konstytucją Francji". Tekst Konstytucji Francji został przetłumaczony na język polski przez W. Skrzydło, a dostępny jest na stronie Biblioteki Sejmowej, adres: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Francja_pol_010711.pdf [dostęp: 01.02.2026 r.].

[46] Rada Stanu (fr. *Le Conseil d'Etat*), dalej jako: „RS".

[47] Kodeks administracyjny stanowi zbiór przepisów prawa publicznego o szczególnej doniosłości dla funkcjonowania administracji publicznej i prawa administracyjnego - zob. np. *Code administratif 2014, 37e édition*, Dalloz.

Skoro zatem francuski porządek prawny nie posiada ustawy stanowiącej część ogólną prawa administracyjnego, można by dojść do wniosku, że na tym wypadałoby zakończyć rozważania nad prawem francuskim. Jest to błędny wniosek, ponieważ prawo administracyjne we Francji (jego zasady ogólne, podstawowe instytucje prawne *etc*.) zostało ukształtowane w głównej mierze w drodze nie prawodawstwa, lecz działalności orzeczniczej RS. Pomimo obowiązującej zasady pierwszeństwa ustawy jako źródła prawa administracyjnego, bogaty dorobek orzecznictwa sądów administracyjnych nadal stanowi fundament tej gałęzi prawa[48]. To z kolei uprawnia do wniosku, że orzecznictwo sądowe jest jednym ze źródeł francuskiego prawa. „Najważniejsze zasady zostały ustanowione przez sędziego, który czy to nawiązał je mniej lub więcej sztucznie do jakiegoś tekstu, czy po prosu afirmował własną mocą (…). Gdyby jednym pociągnięciem pióra uchylić kodeks cywilny, nie byłoby prawa cywilnego, bo i rozwiązania wypracowane w orzecznictwie byłyby pozbawione swej podstawy. Gdyby jednym pociągnięciem pióra uchylić wszystkie ustawy administracyjne, (…) trzon prawa administracyjnego pozostałby nadal, bo orzecznictwo wypracowało podstawowe zasady prawa administracyjnego bez odniesienia do tekstów"[49]. G. Vedel dostrzegał jednak pewne niebezpieczeństwo tego stanu rzeczy. Uważał, że interpretowanie prawa administracyjnego w oderwaniu od materii ustawowej nie doprowadzi do ostatecznej akceptacji dorobku orzecznictwa sądowoadministracyjnego i uznania go za obowiązującą część ogólną tej gałęzi prawa[50]. Mimo to, francuska kultura prawna uznaje dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych jako swoiste źródło prawa administracyjnego. Należy tylko dopowiedzieć, że źródłami prawa francuskiego są: Konstytucja Francji, ustawy organiczne, prawo międzynarodowe, prawo europejskie (unijne oraz Konwencja), rozporządzenia, a także orzecznictwo i ogólne zasady prawa[51].

Mając zatem na względzie rodowód francuskiego prawa administracyjnego, P. Duez oraz G. Debeyre określili francuskie prawo administracyjne mianem prawa pretorskiego[52]. Prawo pretorskie scala regulacje administracyjnoprawne i czyni je funkcjonalnymi. Oznacza to, że orzecznictwo, mimo iż nie jest źródłem prawa *per se* we francuskim systemie prawa, wywiera tak znaczący wpływ,

[48] F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 47.
[49] G. Vedel, *Droit administratif*, Paris 1959, s. 28-29.
[50] G. Vedel, *Droit…*, s. 152.
[51] J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2020, s. 289 i n.
52 P. Duez, G. Debeyre, *Traité de droit administratif*, Paris 1952, s. 4.

że działanie wbrew zasadom, których treść została określona przez orzecznictwo, stanowi naruszenie prawa.

Powyższe oznacza, że prawo francuskie nie posiada części ogólnej prawa administracyjnego, która stanowiłaby obowiązujący akt normatywny. Jednakże, skoro „prawo pretorskie" jest prawem obowiązującym nie przez wzgląd na prawodawstwo, tylko na kulturę prawną[53], należy pochylić się nad poszczególnymi obszarami francuskiego prawa administracyjnego, które na gruncie prawa polskiego były przedmiotem badań w poprzednich rozdziałach. Dla zrozumienia zasad działania poszczególnych instytucji oraz zasad prawa administracyjnego we Francji, należy ponownie odwołać się do materii konstytucyjnej.

W przeciwieństwie do systemu hiszpańskiego, administracja publiczna we Francji cechuje się monizmem, tj. nie ma odrębnych administracji publicznych w każdym z regionów, czy też departamentów, w których kształt administracji byłby nadawany prawodawstwem niższego stopnia. Doświadczenia Trzeciej oraz Czwartej Republiki (odpowiednio: 1871 - 1940 oraz 1946 - 1958) w zakresie relacji pomiędzy poszczególnymi sferami władzy publicznej w ramach trójpodziału władzy, w których władza wykonawcza cechowała się bardzo licznymi przywilejami, również w zakresie prawodawstwa, doprowadziły ostatecznie do podziału kompetencji prawodawczych pomiędzy władzę ustawodawczą oraz wykonawczą[54]. Zgodnie z art. 34 Konstytucji Francji, w drodze ustawy można uregulować materie wskazane w tym przepisie. Jednocześnie, w myśl art. 37 Konstytucji Francji, w pozostałym zakresie, sprawy, które nie mogą być uregulowane w drodze ustawy parlamentu, są stanowione w drodze dekretów przez organy władzy wykonawczej, po zasięgnięciu opinii RS. Rada Stanu poza tym, że jest najwyższym organem władzy sądowej w pionie sądownictwa administracyjnego (*la section du contentieux*), jest także organem doradczym, który opiniuje akty normatywne stanowione przez organy władzy wykonawczej, szczególnie Prezydenta Republiki (*le Président de la Republique*). Wobec tego należy zauważyć, że RS, jako organ sądowy[55] jednocześnie bierze udział w procesie stanowienia prawa, przez co możliwe było wykształcenie się orzecznictwa formułującego zasady ogólne oraz instytucje prawa administracyjnego.

Począwszy od czasów rewolucyjnych (1789 r.), administracja publiczna we Francji stanowiła fundamentalny komponent państwowości. Przyjęło się mawiać,

[53] Y. Gaudemet, *Droit administratif*, Paris 2005, s. 16.
[54] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative law*, Oxford 1997, s. 11.
[55] Należy zaznaczyć, że tylko sekcja ds. sporów posiada uprawnienia sądowe (*la section du contentieux*), która stanowi komórkę organizacyjną w ramach RS.

że „nad Francuzami nie sprawuje się władzy, tylko się nimi administruje”[56]. Szerokie uprawnienia urzędników, które uczyniły administrację dysponentem władztwa w dobie Trzeciej i Czwartej Republiki sprawiły, że zdobycze Wielkiej Rewolucji Francuskiej wymagały wprowadzenia mechanizmów powściągających władztwo administracyjne. Osiągnięciami wspomnianej rewolucji jest, obowiązująca do dziś, Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r., która stanowi źródło praw i wolności obywatelskich. Z tego powodu prawa i wolności obywatelskie nie zostały uregulowane w Konstytucji Francji.

Prawa i wolności obywatelskie oraz silna władza administracji publicznej wymagają ich pogodzenia w sytuacjach konfliktowych kiedy dochodzi do sporu (*le contentieux*). W obecnym ustroju Francji, choćby nie było podstawy prawnej określonego działania, czy też stanu, z którego wystąpieniem łączy się określone skutki względem obywateli, nie może to być przeszkodą, aby sądy administracyjne we Francji nie mogły podjąć rozstrzygnięcia mając na względzie dobrostan tychże obywateli[57]. Jest to poniekąd konsekwencja autonomii francuskiego prawa administracyjnego, która zakłada możliwość zaczerpnięcia regulacji oraz zasad właściwych dla prawa cywilnego, by innym razem samodzielnie czerpać rozwiązania z francuskiej kultury prawnej[58].

Podobnie jak w hiszpańskim porządku prawnym, również we Francji istotą państwa i prawa jest jednostka, której to państwo i to prawo służy[59]. Służebna rola administracji publicznej jest określana mianem *service public*. Początkowo *service public* było utożsamiane z działalnością państwa zorientowaną na interes publiczny, co stanowiło negację policji administracyjnej[60]. W doktrynie francuskiej powstało wiele sporów na gruncie rozumienia *service public*, jednakże po dziś to zagadnienie jest traktowane jako jedno z podstawowych w sferze prawa administracyjnego. Niezależnie od powstałych sporów, na przestrzeni

[56] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 26.
[57] Z tego względu administracja publiczna we Francji podlega nie tylko prawu stanowionemu, ale także prawu sądowemu - Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 11.
[58] Warto przypomnieć, że w rozdziale VI powołano pogląd J. Filipka, który uważał, że podział prawa na poszczególne gałęzie jest podziałem sztucznym. Innymi słowy, prawo jest jednolite, a w konsekwencji sądy stosują ogół przepisów. Również w doktrynie francuskiej przyjmuje się np. że jeśli przepisy procedury sądowoadministracyjnej nie stanowią o możliwości wniesienia skargi do trybunału administracyjnego to nie oznacza, że jest to niemożliwe. Po pierwsze wynika to z prawa do sądu, a po drugie - z prawa do wniesienia powództwa w prawie cywilnym. Zob. Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 18.
[59] M. Waline, *L'individualisme et le droit*, Paris 1945, s. 316-317.
[60] L. Rolland, *Précis de droit administratif*, Paris 1947, s. 16.

ostatniego stulecia wykształciło się przekonanie o potrzebie odejścia od silnej władzy publicznej na rzecz służby obywatelom[61].

Service public zakłada istnienie administracji publicznej, która świadczy usługi tak, jak każde przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, jednakże nie oczekując żadnego świadczenia ekwiwalentnego[62]. Poszczególne „usługi" tworzy się po to, aby stanowiły one wyraz przysługujących obywatelom praw i wolności obywatelskich i tworzy się tylko takie, które mogą być spełnione przez państwo[63]. W ten sam sposób traktuje się urzędników działających w ramach realizowanych zadań publicznych[64]. To zagadnienie da się zaobserwować szczególnie w działalności przemysłowej (*les services public industriels*) oraz handlowej (*les services public commercials*)[65]. Drugim trybem zarządzania jest tryb reglamentacyjny, kiedy wykonywanie zadań publicznych powierza się podmiotom prywatnym[66].

Zdaniem R. Chapus'a, dana działalność stanowi *service public*, jeżeli jest ona podejmowana lub świadczona przez osobę publiczną na rzecz osiągnięcia interesu publicznego[67]. Mając na względzie również fakt, że *service public* mogą być świadczone przez podmioty prywatne, szczególnie w ramach działalności handlowej czy przemysłowej, to pojęcie nadal pozostaje związane z działalnością podmiotów administracji publicznej. Wynika to z faktu, że *service public* są wykonywane bezpośrednio albo pośrednio za pośrednictwem administracji publicznej. Jako *service public* będzie kwalifikowana także działalność podmiotów prywatnych, która jest

---

[61] Zob. np. L. Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris 1913, A. de Laubadère, *Traité élémentaire du droit administratif. Tome I*, Paris 1963, s. 41, J. Waline, *Droit administratif…*, s. 405.

[62] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 317.

[63] R. Chapus, *Droit administratif général. Tome I*. Paris 2001, s. 576. W tym miejscu warto przypomnieć omówioną w rozdziale II. wartość, jaką jest legalność sensu *largo*. W tym rozdziale wskazano, że prawodawca powinien stanowić prawo tylko w tym zakresie, aby przyczyniało się do osiągnięcia dobra wspólnego.

[64] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 28, wyrok RS z 26.01.1923 r. nr 62529, opublikowany w „Recueil lebon" z 1923 r., s. 67.

[65] R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 591-603. Rada Stanu uznała, że wykonywanie zadań publicznych może się odbywać zarówno przez podmioty prawa publicznego jak i prawa prywatnego, jednakże to wiąże się następnie z koniecznością zastosowania odpowiedniego reżimu prawnego np. w sprawach pracowniczych - prawo prywatne, w sprawach podejmowania decyzji - prawo publiczne (wyrok RS z 31.07.1942 r., Recueil lebon z 1942, s. 140). Również Rada Konstytucyjna (fr. *Le Conseil Constitutionnel*, zwana dalej „RK") uznała, że w zakresie prowadzenia działalności przemysłowej i handlowej przez podmioty prawa publicznego niezbędne jest stosowanie mechanizmów właściwych dla prawa prywatnego, tj. cywilnego oraz handlowego - wyrok RK z 22.01.1955 r., podobnie wyrok RS z 5.02.1954 r., Recueil lebon z 1954 r., s. 8136. Ten stan rzeczy jest utrzymany do dnia dzisiejszego, chyba, że przepisy prawa (stanowionego) wskazują inaczej (wyrok RS z 4.07.1983 r., Recueil lebon z 1983 r., s. 1381.

[66] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 319.

[67] *„(…) une activité constitute un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public".* - R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 579.

ukierunkowana na osiągnięcie interesu publicznego[68]. Nie jest przy tym istotne, jaka jest skala tego interesu, tj. czy służy większej czy mniejszej liczbie destynatariuszy. Wyjątkiem będą te formy działalności, które ze swojego założenia świadczą usługi publiczne, a każda następna działalność jest nastawiona wyłącznie na zyski[69]. Kolejnym kwalifikatorem niezbędnym do uznania danej działalności jako *service public* jest podejmowanie takiej działalności, którą może zapewnić tylko państwo[70]. Działalność podmiotów prywatnych ma jedynie charakter subsydiarny względem działalności państwa, stąd te zadania, mimo iż odznaczają się doniosłością zadania publicznego, nie stanowią *service public per se*, a jedynie posiadają znamiona *service public*.

Rozwój *service public* znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu zasadach prawnych, których doniosłość wpisuje się w działalność administracji publicznej. Należy wskazać następujące zasady: zasada legalności[71] (*le principe de légalité*), odpowiedzialności administracji publicznej za jej działalność oraz zaniechania (*le principe de responsabilité de la puissance publique*) decentralizacji (*le principe de la decéntralisation*) oraz dekoncentracji (*le principe de la déconcentration*). Te zaś uznaje się za jedne z podstawowych zasad francuskiego prawa administracyjnego[72]. Najważniejszą rolę spośród ww. odgrywa zasada legalności.

We francuskim porządku prawnym zasada legalności odwołuje się przede wszystkim do źródeł prawa stanowionego, jednakże nie wyklucza prawa niestanowionego. Doktryna francuska nazywa je „ogólnymi zasadami prawa"[73]. To, że prawo pretorskie jest prawem obowiązującym wynika z założenia, traktowanego jako aksjomat francuskiego prawa administracyjnego, że każda indywidualna decyzja musi być zgodna z wcześniej ustanowioną zasadą ogólną, ustanowioną nie tylko w akcie hierarchicznie wyższym, ale także w ramach stosowania prawa

---

[68] R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 580, podobnie wyrok RS z 20.12.1935 r., Recueil lebon z 1936, s. 119, wyrok RS z 14.11.1948 r., Recueil lebon z 1948 r. s. 213 - Rada Stanu uznała, że podmiot prywatny, który swoim pokazem fajerwerków uświetnia obchody Święta Rewolucji Francuskiej 14 lipca stanowią *service public*; wyrok RS z 21.06.2000 r., Recueil lebon z 2000, s. 374 - rozwój kurortów nadmorskich przed podmioty prywatne stanowi *service public*, gdyż w ten sposób rozwija się turystyka stanowiąca nieodłączną część gospodarki francuskiej.

[69] R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 586.

[70] Np. wymiar sprawiedliwości, szkolnictwo, służba zdrowia (chodzi tutaj o powszechność tych usług - prywatny przedsiębiorca nie jest w stanie zapewnić powszechnego dostępu do oświaty w skali całego kraju) - R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 587.

[71] *Légalité* oznacza „legalność, prawność, zgodność z prawem, praworządność" - E. Pieńkos, J. Pieńkos, *Słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej francusko-polski*, Warszawa 1981, s. 628. *Légalité* należy zatem tłumaczyć jako legalność oraz praworządność, a więc są to synonimy.

[72] C. Debbasch, *Institutions et droit administratifs. Tome 1. Les structures administratives*, Paris 1991, s. 182.

[73] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 101.

przez ten sam podmiot, który stał się autorem innego rozstrzygnięcia albo inne podmioty, które rozstrzygają spory co do stosowania prawa[74]. Co więcej, wyroki sądów, które choćby nie były zgodne z prawem, ale nie było już możliwości ich zaskarżenia, stanowią także źródło prawa, ponieważ wiążąco przesądzają o kształcie prawa lub obowiązku[75]. Orzecznictwo RS jest istotnie źródłem prawa administracyjnego, gdyż stanowi ono gwarancję konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, ale jednocześnie nie stanowi wiążącego precedensu, tylko wyznacznik postępowania dla sądów administracyjnych niższej instancji[76]. Ogólne zasady prawa mają zastosowanie w procesie jego stosowania, nawet w przypadku braku przepisów prawnych wyrażających te zasady[77].

Zasada legalności jest podstawową zasadą prawa, w tym także prawa administracyjnego. Podobnie jak w polskim porządku prawnym, również we Francji, rzeczona zasada jest wieloaspektowa. Można w jej ramach wyodrębnić zasadę *lex retro non agit*, czy też zasadę „prawa do obrony"[78], ale także inne zasady, co do których M. Waline uznał, że wywodzą się z „ducha prawa"[79]. Należą do nich zasady konstytucyjne, zasady wywodzące się z Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, preambuły do Konstytucji IV Republiki z 1946 r., prawa cywilnego oraz prawa naturalnego, co ponownie wskazuje na autonomię francuskiego prawa administracyjnego[80]. O ile Rada Konstytucyjna[81] wywodzi zasady ogólne z treści Konstytucji Francji, preambuły do Konstytucji IV Republiki oraz Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, o tyle RS wywodzi je z całego systemu prawa francuskiego, a także zasad respektowanych przez Republikę[82].

---

[74] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 103.

[75] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 215.

[76] Z kolei L. Neville Brown, J. Bell oraz J. Galabert uważają, że obowiązek uwzględnienia zasad ogólnych prawa administracyjnego, które nie zostały wyrażone w żadnym tekście normatywnym zasługują na respektowanie, ponieważ czynią zadość ideałom sprawiedliwości w celu zapewnienia ochrony indywidualnych praw - L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 216.

[77] Wyrok RS z 26.06.1959 r., Recueil lebon z 1959 r., s. 1004, podobnie wyrok RS z 26.10. 1945 r. w sprawie Gastona Aramu.

[78] Jest to jedna z fundamentalnych zasad w prawie procesowym, szczególnie administracyjnym. Należy zaznaczyć, że Kodeks sądownictwa administracyjnego nie zawiera przepisu uprawniającego stronę do wniesienia skargi do trybunału administracyjnego, gdyż z tej zasady wynika oczywisty wniosek, że każdy, kto jest niezadowolony z zapadłego rozstrzygnięcia ma prawo zakwestionować jego legalność przed właściwym organem wymiaru sprawiedliwości. W tej materii wielokrotnie wypowiadała się RS, jednakże najistotniejszym orzeczeniem, które dostatecznie mocno sankcjonuje omawianą zasadę i czyni ją ogólną zasadą prawa jest wyrok RS z 5.05.1944 r., Reuceil lebon z 1945 r., s. 110.

[79] M. Waline, *Droit…*, s. 770.

[80] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 218.

[81] Rada Konstytucyjna (fr. *Le Conseil Constitutionnel*), dalej jako: „RK".

[82] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 221.

Status ontologiczny zasady legalności w prawie francuskim pozwala na zrekonstruowanie jej treści zarówno w odniesieniu do prawa materialnego jak i prawa procesowego. Dla przykładu, nielegalny będzie akt administracyjny, jeżeli: pochodzi od podmiotu, który nie był uprawniony do jego wydania; akt został podjęty zgodnie z zamysłem tego podmiotu, jednakże prowadzi do osiągnięcia innego celu, który nie był zamierzony; akt został podjęty niezgodnie z wymaganiami formalnymi; treść tego aktu jest niezgodna z prawem oraz; nie było podstaw do zawarcia umowy administracyjnej, czy też porozumienia administracyjnego[83]. Rozwinięciem zasady legalności będą zasady ogólne prawa jako całości systemu, poprzez rozszerzenie znaczenia słowa *loi*[84], którego naruszenie jest podstawą zaskarżenia.

Niezwykle interesującym zagadnieniem jest teoria wyjątkowych okoliczności wyłączających zasadę legalności, której początki datuje się na okres I wojny światowej. Rada Stanu doszła do wniosku, że granice legalności działania administracji publicznej w szczególnych okolicznościach mogą być przesunięte, gdy te okoliczności wymagają zastosowania przez administrację władzy dyskrecjonalnej. Tylko w sytuacji zaskarżenia do sądów administracyjnych takich działań, rzeczone działania mogą uzyskać legitymację praworządności z uwagi na konieczność ochrony dobra, któremu prawodawca przypisuje szczególny status[85].

Naruszenie zasady legalności przez administrację publiczną, może doprowadzić do podjęcia szeregu działań zmierzających do usunięcia z obrotu prawnego określonego aktu administracyjnego. W zależności od ciężaru wady, jaką jest dotknięty akt administracyjny, można mówić, tak jak w prawie polskim, o sankcji nieważności względnej oraz bezwzględniej. W przypadku wystąpienia pierwszej z wymienionych wad, inicjuje się postępowanie z odwołania z powodu przekroczenia uprawnień (*le recours pour exces de pouvoir*)[86]. Przez przekroczenie uprawnienia należy rozumieć szerokie ujęcie błędu w stosowaniu prawa tak procesowego jak i materialnego. O wiele bardziej doniosłym naruszeniem jest stwierdzenie wystąpienia wady nieważności bezwzględnej. Nie dość, że prowadzi ono do usunięcia aktu administracyjnego z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, to jeszcze

[83] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 108-109.
[84] *Loi* (pol. prawo).
[85] Zob. np. wyroki RS z 28.06.1918 r., 28.02.1919 r. oraz 30.11.1923 r. Rada Stanu uznała, że w czasie wojny uzasadnione są działania, które nie mają podstawy prawnej, ale które ze względu na ochronę dóbr prawem chronionych nie mogą być wyeliminowane z obrotu prawnego.
[86] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 126 i n.

stanowi źródło odpowiedzialności administracji z tytułu podjęcia rozstrzygnięcia, które nigdy nie zaistniało[87].

Kolejną doniosłą zasadą francuskiego prawa administracyjnego jest zasada odpowiedzialności administracji publicznej z tytułu naruszenia prawa. Rozstrzygnięcie sprawy o odpowiedzialności podmiotu administracji publicznej jest uzależnione od tego, od kogo pochodzi akt będący przedmiotem zaskarżenia. Jeżeli będzie to podmiot o charakterze sądowym, skarga powinna być skierowana do RS, jeśli jest to organ administracji publicznej, do sądu administracyjnego niższej instancji[88]. W sprawach o odpowiedzialność z tytułu naruszenia przepisów prawa właściwe są sądy administracyjne, a więc jest to uregulowanie odmienne niż w polskim systemie prawnym[89], jednakże francuskie sądy orzekają w sposób taki jak sądy cywilne (ich orzeczenia mają charakter reformatoryjny w związku z ustaleniem stanu faktycznego).

Naruszenie zasady legalności, a więc działanie administracji publicznej wbrew prawu (zarówno pisanemu jak i niepisanemu) otwiera drogę najpierw do stwierdzenia nieważności (*le contentieux de l'annulation*), a następnie do orzeczenia o obowiązku poniesienia przez administrację odpowiedzialności z tytułu naruszenia tejże zasady, poprzez wydanie aktu dotkniętego wadą nieważności (*le contentieux de la responsabilite de la puissance publique*).

Zasada odpowiedzialności administracji publicznej została ustanowiona w drodze orzecznictwa Trybunału Konfliktów[90]. Wskazany organ władzy sądowej dokonał rozgraniczenia pomiędzy cywilnym prawem deliktów i umów, a administracyjnym porządkiem tychże źródeł odpowiedzialności[91]. Na omawianą zasadę składają się trzy pomniejsze: ponoszenie odpowiedzialności z tytułu działania lub zaniechania pracowników służb publicznych, konieczność ustanowienia odrębnych niż przepisy prawa cywilnego przepisów prawa oraz właściwość sądów administracyjnych[92].

---

[87] Wyrok RS z 28.10.1932 r., Recueil lebon z 1933 r., s. 65, wyrok RS z 15.12.1953 r., Recueil lebon z 1953 r., s. 564, wyrok RS z 17.03.1954 r., Recueil lebon z 1954 r., s. 163, wyrok RS z 22.01.1954 r., Recueil lebon z 1954 r., s. 355.

[88] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 178.

[89] W polskim porządku prawnym, powództwo z tytułu naruszenia art. 417 i następne k.c. wnosi się do sądu powszechnego, a nie do sądu administracyjnego.

[90] Trybunał Konfliktów (fr. *Tribunal des Conflicts*), dalej jako: „TDC".

[91] Wyrok TDC z 8.02.1873 r. nr 00012, Recueil lebon z 1873 r. W tym orzeczeniu, które we francuskiej nauce prawa nazywa się „aktem założycielskim prawa administracyjnego" stwierdzono, że odpowiedzialność państwa (autorzy dopowiadają, że przez „państwo" należy także rozumieć wszystkie organy władzy publicznej, w tym administrację samorządową) nie może podlegać reżimowi właściwemu dla francuskiego prawa cywilnego.

[92] M. Waline, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1957, s. 14.

Odpowiedzialność administracji może dotyczyć zarówno działania jak i zaniechania, które wywołują szkodę, jednakże dopuszcza się także obowiązek poniesienia odpowiedzialności przez administrację, jeżeli rzeczona szkoda nie wystąpiła, a działanie niezgodne z prawem zostało podjęte na rzecz celu publicznego[93]. Orzecznictwo wykształciło prawo odpowiedzialności z tytułu deliktów[94] oraz umów administracyjnych[95].

Odpowiedzialność deliktowa opiera się o zasadę winy albo zasadę ryzyka. Odpowiedzialność z tytułu winy obejmuje także szkodę, jaka powstaje z tytułu opieszałego działania, a także z tytułu zaniechania[96]. Wyróżnia się tzw. winę prostą oraz winę rażącą (*faute lourde*), których rozróżnienie jest podyktowane stopniem złożoności sprawy. I tak, wina rażąca będzie miała miejsce, gdy zadanie szczególnie trudne lub delikatne zostanie wykonane w sposób nieprawidłowy, a konsekwencje z tego wynikające będą miały charakter znaczny[97]. Wina pracownika podmiotu administracji publicznej w zakresie działania lub zaniechania, ale także brak tejże winy wywołana nieudolnością, stanowi podstawę dochodzenia odpowiedzialności od administracji publicznej. Znamienne jest to, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie zamyka drogi cywilnoprawnej w zakresie pozwania osoby odpowiedzialnej. To zjawisko nazywa się kumulacją odpowiedzialności[98].

Zasada ryzyka znalazła swój początek w orzecznictwie z lat 20. ubiegłego wieku, wraz z rozwojem motoryzacji, która generowała wypadki komunikacyjne. Zarówno na mocy francuskiego kodeksu cywilnego, jak i na gruncie prawa administracyjnego, dopuszczono możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu administracji publicznej organizującego transport publiczny, jeżeli dopuszczono się szkody na zdrowiu podmiotu administrowanego w wyniku

---

[93] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 184.

[94] Wyróżnia się odpowiedzialność ponoszoną na zasadzie ryzyka jak i winy. Przykładem odpowiedzialności z tytułu ryzyka jest sprawa operowanego dziecka, które poddano nowej technologii operacyjnej. W wyniku przeprowadzonego zabiegu, u dziecka pojawiły się skutki uboczne, które wywołały rozstrój zdrowia. Nie było istotne wykazanie winy. Wystarczyło stwierdzenie, że zabieg wykonano w publicznym szpitalu i w jego efekcie doszło do rozstroju zdrowia. W tej sytuacji podmiot prowadzący szpital poniósł odpowiedzialność z tego tytułu - zob. wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego (fr. *La Cour Administrative d'Appel*, zwany dalej „ASA") w Lyonie z 21.12.1990 r. oraz wyrok RS z 3.11.1997 r.

[95] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 202.

[96] Wyrok RS z 22.03.1957 r., Recueil lebon z 1957 r., s. 196.

[97] Zabieg cesarskiego cięcia w szpitalu publicznym, który został przeprowadzony w taki sposób, że kobieta w jego wyniku doznała wylewu krwi do mózgu, a przez to paraliżu, stanowi o odpowiedzialności deliktowej administracji publicznej - wyrok RS z 10.04.1992 r., dostępny w ArianeWeb - wyszukiwarce orzeczeń RS: https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb [dostęp: 01.02.2026 r.]

[98] Wyrok RS z 26.07.1918 r., ArianeWeb.

wypadku drogowego[99]. Działalność państwa jest prowadzona w interesie całej społeczności. Ciężary, jakie za sobą pociąga, nie powinny obciążać jednych bardziej niż innych. Jeśli zatem działania państwa przynoszą szkodę indywidualną poszczególnym osobom, państwo powinno ją naprawić, niezależnie od tego, czy funkcjonariusze publiczni, których to dotyczy, zawinili czy też nie. Państwo jest w pewnym sensie ubezpieczycielem od tego, co często nazywa się ryzykiem społecznym (*risque social*). Zatem, działanie na rzecz interesu publicznego, choćby prowadzone zgodnie z prawem, ale wywołujące szkodę i ciężar zmierzenia się z nim, czyni państwo i administrację odpowiedzialnymi[100]. Orzecznictwo wykształciło następujące przesłanki odpowiedzialności z tytułu ryzyka: ryzyko związane z niebezpiecznymi działaniami[101], nadmierne obciążenia ponoszone w interesie publicznym[102], odpowiedzialność wynikająca z przepisów prawa[103] oraz odpowiedzialność z tytułu popełnionego deliktu[104].

Obok odpowiedzialności deliktowej, wyróżnia się także odpowiedzialność kontraktową w związku z zawarciem umowy administracyjnej pomiędzy podmiotem administrowanym a podmiotem administrującym[105]. Celem omówienia odpowiedzialności kontraktowej według reżimu prawa administracyjnego, wypada omówić w pierwszej kolejności instytucję umowy administracyjnej zawieranej według prawa francuskiego.

Podobnie jak w przypadku prawa niemieckiego oraz zaproponowanej koncepcji urzeczywistnienia instytucji umowy administracyjnej przedstawionej

[99] Wyrok RS z 22.12.1924 r., ArianeWeb.

[100] L. Neville Brown, J. Bell, J. Michel Galabert, *French administrative…*, s. 194.

[101] Wyrok RS z 28.03.1919 r., ArianeWeb - zlokalizowanie w Paryżu składowiska amunicji podczas wojny, a w konsekwencji eksplozja tego składu, w wyniku którego zginęli ludzie lub ponieśli straty majątkowe w związku ze zniszczeniami przesądza o odpowiedzialności państwa. Organy, które wyraziły zgodę na zlokalizowanie składu amunicji doprowadziły do powstania zagrożenia, które w warunkach wojennych ulegają wzmożeniu. Przez to wzrasta zagrożenie wystąpienia szkody.

[102] Wyrok RS z 23.11.1923 r., ArianeWeb - Rada Stanu stanęła przed nowym problemem. Skarżący był właścicielem rozległych połaci ziemi w południowej Tunezji, które były zajęte przez koczownicze plemiona. Ponieważ jego własne wysiłki zmierzające do eksmisji tubylców nie powiodły się, zwrócił się o pomoc do miejscowej policji, która stwierdziła, że jest to sprawa dla władz wojskowych. Komendant wojskowy obawiał się, że jego działania mogą wywołać bunt w regionie i przekazał sprawę do generalnego rezydenta, który z kolei przekazał ją rządowi w Paryżu. Rząd zdecydował, że nie można udzielić skarżącemu pomocy wojskowej ze względu na ryzyko poważnego zakłócenia porządku. Skarżący wystąpił do RS o odszkodowanie przeciwko administracji.

[103] Wyrok RS z 14.01.1938 r., ArianeWeb - skoro produkcja sztucznego tytoniu została ustawowo zakazana, producent nie może dochodzić odszkodowania od państwa.

[104] Wyrok RS z 24.11.1961 r., ArianeWeb - ojciec dziecka, które zginęło w wypadku samochodowym z udziałem pojazdu komunikacji miejskiej powinien otrzymać odszkodowanie z tytułu cierpień psychicznych wywołanych tą tragedią.

[105] Oczywiście nie można pomijać odpowiedzialności kontraktowej na gruncie prawa cywilnego, jednakże jest to odrębny reżim prawny, który pozostaje poza rozważaniami niniejszego rozdziału.

w rozdziale VIII, francuska umowa administracyjna jest zawierana pomiędzy podmiotami, które nie są sobie równe w ramach stosunku administracyjno-prawnego[106]. Umowa ta jest zawierana w celu wywołania skutków prawnych, o ile umawiające się strony wyrażą na to zgodę[107]. „Umowa administracyjna we Francji została stworzona przez orzecznictwo sądów administracyjnych i naukę prawa administracyjnego. Umowa ta ma wtedy charakter publiczny, gdy służy ona bezpośrednio »służbie publicznej«. Umowa jest tu kontraktem, zawieranym przez państwo i inne osoby prawne prawa publicznego zawsze z podmiotami prywatnymi, mającym na celu uzyskanie dóbr i usług o cechach użyteczności publicznej poprzez czynność prawną (na przykład sprzedaży lub najmu) w takich dziedzinach, jak na przykład: umowy dostawy, umowy przewodu, wykonywanie robót publicznych. (…) Zawierając tego rodzaju kontrakt, organ administracji publicznej i osoba prywatna zgodnie wyrażają swoją wolę i poddają się rygorom prawa administracyjnego, mając zagwarantowaną ochronę sądów administracyjnych”[108]. Należy wskazać, że umowy administracyjne mogą być także zawarte pomiędzy dwoma podmiotami administracji publicznej[109], a z kolei pomiędzy dwoma podmiotami prywatnymi nie może dojść do jej zawarcia[110]. Instytucja umowy administracyjnej nie doczekała się jednolitej regulacji normatywnej. Poszczególne rodzaje umów administracyjnych zostały uregulowane w różnych ustawach, a jeżeli nie ma przepisów prawa dotyczących instytucji umowy, podmiot stosujący prawo winien skorzystać z kryteriów, identyfikujących te umowy, określonych przez orzecznictwo[111]. I tak, przykładem umowy administracyjnej jest umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym, określona w art. L1112-1 Kodeksu zamówień publicznych[112]. Francuski prawodawca definiuje tę umowę jako zamówienie publiczne, którego celem jest powierzenie wykonawcy lub grupie wykonawców budowę, przekształcenie, remont, demontaż lub zniszczenie efektów robót, urządzeń lub wartości niematerialnych i prawnych, niezbędnych do świadczenia usług publicznych lub wykonywanie zadania w interesie ogólnym. Należy przy tym uwzględnić całość lub część ich finansowania. Zgodnie z art. L6

[106] B. Nicholas, *French Law of Contract,* Oxford 1992, s. 27.
[107] C. Debbasch, *Institutions et droit administratifs. Tome 2. L'actions et le contrôle de l'administration*, Paris 1992, s. 166-167.
[108] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…*, s. 341-342.
[109] Wyrok TDC z 21.03.1983 r., Recueil Lebon, z 1983 r., s. 597.
[110] Wyrok TDC z 3.03.1969 r., Recueil Lebon z 1969 r., s. 6S2.
[111] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 277.
[112] *Code de la commande publique*, zmieniony w drodze *ordonnance n° 2018-1074 du 26.11.2018 portant partie législative du code de la commande publique* (zarządzenie nr 2018-1074 z dnia 26 listopada 2018 r. w sprawie części legislacyjnej Kodeksu zamówień publicznych), Journal officiel „Lois et Décrets” n° 0281 du 5.12.2018.

Kodeksu zamówień publicznych, każda umowa zawarta przez podmiot publiczny podlegający temu prawu, będzie umową administracyjną.

Z kolei orzecznictwo wykształciło przesłanki, które pozwalają zakwalifikować daną umowę do kategorii umów administracyjnych. Przede wszystkim jest to umowa, która niezależnie od charakteru prawnego postanowień (czy są to postanowienia o charakterze prywatno- czy też publicznoprawnym) służy interesowi publicznemu[113]. Umowa musi także zawierać tzw. klauzule wygórowane, które pozwalają podmiotowi administracji publicznej na zdecydowanie o sporządzeniu treści umowy i doborze kontrahenta[114]. Przedstawione kryteria określa się w doktrynie prawa administracyjnego mianem odpowiednio: kryterium organicznego i kryterium materialnego. Pierwsze z nich odznacza się tym, że stroną umowy jest zawsze co najmniej jeden podmiot administracji publicznej. Przyjmuje się także, że jeżeli osoba prawa cywilnego działa w imieniu podmiotu administracji publicznej i zawiera umowę z inną osobą prawa cywilnego, mając za przedmiot wykonywanie zadania publicznego w oparciu o przepisy prawa cywilnego, to taka umowa będzie również miała charakter umowy administracyjnej[115].

Drugie kryterium odnosi się do klauzul wygórowanych, jakie mogą zawrzeć w umowie podmioty administracji publicznej. Są one wygórowane, ponieważ nie są znane w prawie cywilnym, czy też handlowym, a stanowią niejako zabezpieczenie w ramach wykonalności zadania publicznego[116]. Obejmują one uprawnienia do kierowania realizacją zamówienia, a więc do wpływania na proces jego realizacji, nakładanie sankcji z tytułu niewłaściwego wykonania, wprowadzanie zmian w zamówieniu, ale tylko z uwagi na interes ogólny, a nawet prawo do wypowiedzenia z uwagi na tenże interes, jednakże za odszkodowaniem. Podmiot administrowany jest natomiast uprawniony do wynagrodzenia z tytułu wykonania zadania publicznego, a także do odszkodowania w ramach wspomnianej już odpowiedzialności kontraktowej.

Istotnym orzeczeniem z punktu widzenia uczestników postępowania administracyjnego był wyrok RS z 2014 r., w którym dopuszczono osoby trzecie do udziału w postępowaniu o zawarcie umowy administracyjnej, jeżeli jej realizacja wpływa bezpośrednio na ich interes prawny[117]. Rada Stanu zawęziła więc po-

[113] Wyrok RS z 20.04.1956 r., Recueil Lebon z 1956 r., s. 167.
[114] Wyrok RS z 31.07.1912 r., Recueil Lebon z 1917 r., s. 315, a także wyrok RS z 13.01.1973 r., Recueil Lebon z 1973 r., s. 48.
[115] Wyrok RS z 30.01.1931 r., ArianeWeb.
[116] Wyrok RS z 20.10.1950 r., ArianeWeb, wraz z omówieniem tego orzeczenia: G. Liet-Veaux, „La Revue Administrative" 1950, nr 18, s. 584-590.
[117] Wyrok RS z 4.04.2014 r., a w jego następstwie wyrok RS z 23.12.2016 r., ArianeWeb.

tencjalny krąg podmiotów trzecich, uprawnionych do zakwestionowania umowy administracyjnej. Stwierdziła także, wywodząc z aksjologii tej instytucji, że zasadą jest, aby umowy administracyjne miały na celu szybszą realizację zadań publicznych. Dopuszczenie podmiotów trzecich ma mieć na celu ochronę ich bezpośrednich interesów[118].

Głównymi obszarami zastosowania umów administracyjnych są wspomniane już zamówienia publiczne (*les contracts de marches pubiics*), umowy partnerstwa publiczno-prywatnego (*les contrats globaux de type partenariat*), umowy o przekazanie zadania z zakresu usług publicznych (*les conventions de delegation de service public*) oraz umowy o przekazanie domeny publicznej[119] (*les contrats d'occupation du domaine public*).

Zawarcie umowy administracyjnej może się wiązać z obowiązkiem poniesienia odpowiedzialności, w związku z jej wykonaniem albo niewykonaniem. Odpowiedzialność kontraktowa posiada swój własny, odrębny reżim prawny[120]. Aby można było traktować o odpowiedzialności kontraktowej muszą wystąpić następujące okoliczności: 1) musi wystąpić wina w zakresie działalności dotyczącej służby publicznej *sensu largo*, 2) musi nastąpić obiektywna i bezsporna szkoda, 3) gdy nie ma winy po stronie administracji, może ona ponieść odpowiedzialność w szczególnych okolicznościach - w wyniku zaniedbania[121]. W przypadku odpowiedzialności deliktowej wystarczająca jest przyczyna wystąpienia szkody, w przypadku odpowiedzialności kontraktowej - oprócz przyczyny, potrzebny jest jeszcze skutek[122].

Odpowiedzialność kontraktowa cechuje się następującymi elementami: pierwszy, gdy jedna ze stron z własnej winy dopuści się naruszenia warunków umowy i doprowadzi do niewłaściwego wykonania albo niewykonania umowy. Przykładem może być sytuacja, w której strona umowy - np. deweloper, umawiający się z podmiotem administracji publicznej, nie dołoży staranności w zakresie nadzoru nad swoim podwykonawcą i dojdzie do naruszenia warunków umowy np. w zakresie terminowości zakończenia robót[123]. Strony mogą w umowie za-

---

[118] Zob. J.-C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, *Les Grands Arrêts du contentieux administratif*, Paris 2006, s. 1182.

[119] Domeną publiczną są wszystkie rzeczy, które nie mogą być przedmiotem prawa własności - np. powietrze, wody, ale co do których administracja publiczna może decydować o sposobie korzystania z nich. Jeżeli powierza się to podmiotowi prawa cywilnego, tę umowę kwalifikuje się jako umowę o przekazanie zadania w ramach domeny publicznej.

[120] R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 1215.

[121] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 158.

[122] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 159.

[123] Wyrok RS z 1.12.1976 r., Recueil Lebon z 1976 r., s. 521.

strzec klauzulę o braku winy. Tylko w tej sytuacji można ustrzec się odpowiedzialności kontraktowej w administracji.

Druga cecha charakterystyczna odpowiedzialności kontraktowej, to przypadek nieważności umowy administracyjnej. Jeżeli umowa zostanie uznana za nieważną, nie może być mowy o prawie do odszkodowania, ponieważ nigdy nie powstał obowiązek kontraktowy[124]. Skoro nie można dochodzić prawa do odszkodowania, ponieważ nie powstało zobowiązanie (skutek retroaktywny nieważności umowy), strona może żądać zwrotu wydatków i kosztów, które poniosła w związku z umową, a były one przeznaczone dla wykonania przedmiotu umowy. W tej sytuacji strona może domagać się zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia od podmiotu administracji publicznej[125].

Wreszcie trzeci element, to prawo do jednostronnej zmiany umowy przez podmiot administracji publicznej[126]. Jest to element, który w polskiej doktrynie prawa stanowiłby, z pewnością przedmiot poważnych wątpliwości co do samej instytucji umowy administracyjnej. Umowa zakłada równość, a prawo francuskie pozwala na jednostronną modyfikację umowy administracyjnej. Uprawnienie do zmiany umowy jednostronnie ma swój początek w 1910 r.[127]. Podstawą takiej prerogatywy są uprawnienia administracji do wykonywania zadania publicznego w interesie publicznym[128]. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego. Uprawnienie do jednostronnej modyfikacji umowy może być stosowane tylko do niektórych jej postanowień. Tego uprawnienia nie można zastosować do klauzul regulujących stosunki finansowe między stronami. Ponadto administracja nie może wprowadzać żadnych zmian w przedmiocie umowy[129]. Jeśli natomiast druga strona uzna, że zmiany są zbyt istotne i modyfikują umowę w sposób niedopuszczalny, może ona zwrócić się do sądu administracyjnego o rozwiązanie umowy.

---

[124] Wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego (fr. *La Cour Administrative d'Apell*) w Paryżu z 11.10.1994 r., „L'Actualité juridique. Droit Administratif" 1994, s. 901, a także wyrok RS z 28.07.2000 r., Recueil Lebon z 2000 r., s. 491.

[125] R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 1217.

[126] Jednym z pierwszych orzeczeń, które ustanowiły to uprawnienie to sprawa spółki wodnej, która posiadała zawartą umowę z samorządem gminy Le Seyne na dostawy wody do miasta. Umowę tę zawarto w 1882 r. W 1930 r. gmina zażądała zmiany umowy o zwiększenie dostaw, gdyż liczba mieszkańców zwiększyła się ponad dwukrotnie. Spółka odmówiła zmiany. W wyniku rozpoznania sprawy przez RS, uznano, że w tej sytuacji możliwa jest jednostronna zmiana umowy, gdyż jest to niezbędne dla realizacji zadania publicznego. Jeżeli podmiot prywatny nie zgadza się na taką zmianę, może rozwiązać umowę - wyrok RS z 12.05.1933 r., Recueil Lebon z 1933 r., s. 508-509.

[127] Wyrok RS z 21.03.1910 r., Recueil Lebon z 1910 r., s. 216.

[128] C. Debbasch, *Institutions et droit administratifs. Tome 2…*, s. 191.

[129] Wyrok RS z 17.02.1978 r., Recueil Lebon z 1978 r., s. 8.

Odpowiednikiem uprawnień podmiotu administracji publicznej, jest prawo podmiotu administrowanego do rozwiązania umowy, jeżeli podmiot administracji, korzystając ze swoich uprawnień kontrolnych i nadzorczych, zacznie mieć zbyt wygórowane oczekiwania, z którymi będą wiązać się dodatkowe koszty, jakie należy ponieść na poczet tej umowy. Po pierwsze, strona może żądać od podmiotu administracji publicznej rekompensaty, jeżeli udowodni, że nakładane na nią dodatkowe zobowiązania były ponadnormatywne, a po drugie, może żądać wypowiedzenia umowy[130].

Poza wskazanymi powyżej elementami odpowiedzialności kontraktowej, orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało teorie, które również składają się na tę instytucję, a które znacznie modyfikują możliwość ponoszenia odpowiedzialności. Francuskie prawo przewiduje także okoliczności wyłączające odpowiedzialność kontraktową. Należy wskazać przede wszystkim siłę wyższą, która wyłącza odpowiedzialność[131], teorię niewiedzy (inaczej niepełnej wiedzy) o przedmiocie umowy[132] oraz teorię nieprzewidywalności zdarzeń wpływających na wykonanie umowy[133].

Abstrahując od zwyczajnych okoliczności zakończenia umowy administracyjnej, w sytuacji wystąpienia naruszenia umowy w taki sposób, że dochodzi do powstania odpowiedzialności kontraktowej, umowa ta może ulec zakończeniu w drodze orzeczenia sądowego albo w drodze orzeczenia samego organu administracji publicznej, o czym wspomniano już powyżej[134]. Wypowiedzenie umowy w drodze orzeczenia sądowego jest orzekane na wniosek jednej ze stron. Może się ona opierać na faktach, które uniemożliwiają osiągnięcie celu lub które prowadzą

---

130 Wyrok RS z 2.05.1958 r., Recueil Lebon z 1958 r., s. 246.

131 Rada Stanu uznała, że w sytuacji, w której przedsiębiorca świadczący usługi transportowe nie jest w stanie dalej prowadzić swojej działalności z uwagi na grożące jemu bankructwo i gdyby podniósł cenę biletów straciłby swoich klientów, to taka okoliczność stanowi siłę wyższą, która sprawia, że umowy nie można już wykonać i jest ona niewiążąca dla stron - wyrok RS z 9.12. 1932 r., Recueil lebon z 1932 r., s. 1050.

132 Np. gdy podczas zawierania umowy o roboty budowlane nie zostaną przeprowadzone badania geologiczne i wykonawca ze względu na twardość podłoża nie będzie mógł należycie wykonać umowy - wyrok ASA w Nantes z 2.06.1990 r., „Cahiers Juridiques de L'électricité et du Gaz" 1990, s. 386.

133 Wystąpienie zdarzeń, które utrudniają wykonanie umowy nie mogą być podstawą do rozwiązania, czy też unieważnienia umowy. Umowa administracyjna dotyczy wykonywania zadań publicznych. Jeżeli podmiot prywatny wykonuje te zadania na mocy umowy, nie może uchylić się od wykonania jej, tak jak administracja nie może zaprzestać wykonywania swoich zadań w związku z wystąpieniem okoliczności utrudniających działanie. Jeżeli podmiot prywatny ma trudności z wykonaniem zadania publicznego na mocy umowy, podmiot administracji publicznej powinien pomóc w realizacji tego zadania - wyrok RS z 30.05.1916 r., Recueil Lebon z 1916 r., s. 125. Obecnie administracja wprowadza do umów klauzule, które uchronią ją przed koniecznością partycypacji w jej wykonywaniu.

134 Zob. wyrok TDC z 2.03.1987 r., „Revue Française de Droit Administratif" 1987, s. 191.

do ekonomicznego zakłócenia równowagi umowy (np. wskazane powyżej teorie niewiedzy, czy siła wyższa). Wypowiedzenie jurysdykcyjne może być również stosowane w celu sankcjonowania naruszeń zobowiązań umownych. Wreszcie, może ona stanowić dla współwykonawcy administracji środek ochrony jego praw[135].

Powyżej scharakteryzowano w sposób dość ogólny zasadę legalności i odpowiedzialności administracji (z uwzględnieniem odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej). Francuskie prawo administracyjne stanowi jeszcze o dwóch zasadach ogólnych, które zasługują na przybliżenie - zasadzie decentralizacji (*la decentralisation*) oraz dekoncentracji (*la deconcentration*). Decentralizacja władzy publicznej posiada swoją bogatą przeszłość. Dzięki niej, decyzje o zarządzaniu sprawami publicznymi związanymi z lokalnymi problemami zapadają w jednostkach samorządu terytorialnego, a nie na szczeblu centralnym. Francuskie jednostki samorządowe, tj. regiony (*les régions*), departamenty (*les départements*), oraz gminy (*les communes*) posiadają osobność prawną, własne finanse oraz podmioty reprezentujące je[136]. Zakres władztwa, jaki przysługuje wymienionym jednostkom, a także sprawy, jakie wchodzą w skład ich kompetencji reguluje Ogólny kodeks władz lokalnych i regionalnych[137]. Każda z tych jednostek, według art. L1111-3 Kodeksu, jest samodzielna i nie sprawuje nadzoru nad inną.

Nad każdą jednostką samorządową sprawowana jest kontrola. Kontrola we francuskim prawie administracyjnym nie może być rozumiana tak jak w prawie polskim. Kontrola obejmuje ocenę zgodności z prawem, racjonalność oraz gospodarność. Jedynie pod względem zgodności z prawem, organ kontrolny może zastosować środki władcze, tj. uchylić akt niezgodny z prawem, zawiesić jego moc obowiązującą, czy też unieważnić prawo miejscowe[138]. Podobnie jak w prawie polskim, jednostka samorządu terytorialnego we Francji może zakwestionować akt nadzoru (według polskiej terminologii prawniczej) i skierować skargę do sądu administracyjnego[139]. Wynika to z faktu, iż każda z tych jednostek ma osobowość prawną, co oznacza, że jako podmiot prawa jest uprawniona do obrony aktów, które stanowi.

Współczesna decentralizacja ustroju francuskiego jest jednym z osiągnięć Wielkiej Rewolucji Francuskiej, która dokonując wieloaspektowych zmian ustrojowych, nie przekreśliła względów historycznych w zakresie podziału terytorialnego Francji. Z tego względu, decentralizacja obecnie ma charakter geograficzny,

---

135 C. Debbasch, *Institutions et droit administratifs. Tome 2…*, s. 196.
136 Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 188.
137 Fr. *Code général des collectivités territoriales.*
138 Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 190.
139 Wyrok RS z 18.04.1902 r., Recueil lebon z 1902 r., s. 275.

ale także kulturowy. Ten podział nie jest zdefiniowany w Ogólnym kodeksie władz lokalnych i regionalnych, ale stanowił determinantę dla ustanowienia poszczególnych jednostek wraz z określeniem granic administracyjnych. W parze z podziałem kompetencji idzie zasada dekoncentracji, a więc rozproszenie zadań urzeczywistniających rozproszone kompetencje. Nie zawsze jest to jednak obowiązkowa korelacja[140]. Może być przecież tak, że zadania zostaną przekazane do wykonania przez podmiot hierarchicznie niższy, ale odpowiedzialność za wykonanie tego zadania nadal spoczywa na podmiocie delegującym to zadanie. Z jednej strony, jak twierdzi Y. Gaudemet, dekoncentracja stanowi „odciążenie władzy centralnej", ale zasadniczo jest wyrazem skuteczności działań podejmowanych na rzecz interesu publicznego[141]. Z tego względu, poza wymiarem politycznym decentralizacji, czego dowodem są demokratyczne wybory do organów kolegialnych, (stanowiących przepisy prawa lokalnego/regionalnego), należy zaznaczyć przede wszystkim wymiar administracyjnoprawny decentralizacji. Podobnie jak wskazano w rozdziale III, decentralizacja jest częścią szerszej zasady subsydiarności państwa, którego zamiarem jest zaspokojenie potrzeb lokalnych znanych urzędnikom najniższego stopnia[142].

Decentralizacja jak i dekoncentracja są zasadami konstytucyjnymi[143]. Zgodnie z art. 72 Konstytucji Francji, wspólnoty samorządowe sprawują, w zakresie określonym w ustawie, działalność uchwałodawczą (stanowią prawo miejscowe[144]), ale także zapewniają możliwość wykonywania aktów normatywnych jednolitych dla całego terytorium Francji[145]. Przy okazji omawiania decentralizacji warto wspomnieć, że tak jak w polskim prawie administracyjnym, wspólnoty samorządowe, a więc podmioty administracji publicznej, są tworzone na podstawie konstytucji albo ustaw. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest mowa

---

[140] A. Delcamp, *Le problème de la déconcentration dans les pays européens*, „Revue Française de Droit Administratif" 1995, s. 730.

[141] Y. Gaudemet, *Droit…*, s. 194, a także C. Debbasch, *Institutions et droit…*, s. 182.

[142] C. Debbasch, *Institutions et droit…*, s. 182.

[143] L. Favoreu, *Décentralisation et constitution*, „Revue du droit public et de la science politique" 1982, s. 1259, C. Debbasch, *La décentralisation pour la rénovation de l'Etat*, „Presses Universitaires de France" 1976, s. 47, C. Debbasch, *Décentralisation* [w:] *La décentralisation un facteur possible?* „Futuribles 2000" 1982, nr 56, s. 12.

[144] Np. schemat spójności terytorialnej (odpowiednik miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na poziomie związku metropolitalnego) - zob. M. Mączyński, *Ponadgminne instrumenty planistyczne jako czynnik wspierający proces planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie* [w:] T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Próba rozwiązania problemu*, Poznań 2019, s. 213, zob. także M. Bertone, M. Leloup, *Les grand Paris. Les coulisses de la consultation*, Paris 2009, s. 95.

[145] R. Chapus, *Droit administratif…*, s. 391, a także wyrok RS z 21.01.1997 r., Recueil lebon z 1997 r., s. 29.

jedynie o gminie, pozostałe jednostki samorządu terytorialnego zostały utworzone na mocy ustaw. Podobnie jest w prawie francuskim. Gminy, departamenty i regiony utworzono w drodze Konstytucji Francji, jednakże część z gmin, które stanowią poszczególne miasta albo terytoria zamorskie, utworzono w drodze ustawy np. Miasto Paryż (ustawa z 31.12.1975 r), czy też Majotta (ustawa z 24.12.1976 r., jednakże w wyniku referendum w 2009 r., od 2011 r. Majotta posiada status departamentu zamorskiego). Tworzenie podmiotów w drodze ustawy nawiązuje do, wspomnianego w rozdziale VI, obowiązku tworzenia podmiotów administracji publicznej na drodze prawodawstwa.

Konsekwencją przyjętej decentralizacji jest sprawowanie wspomnianej już kontroli, którą określa się także mianem „powiernictwa" (*la tutelle*). Powiernictwo obejmuje tzw. kontrolę administracyjną (przykład podobny do stosunku nadzorczego między wojewodą a gminą) oraz kontrolę jurysdykcyjną (prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego np. na akt prawa miejscowego). Kontrola powiernicza (bez rozróżnienia na polską „kontrolę" oraz „nadzór") jest zatem instytucją podobną, chociaż ujmuje się ją jako jedną instytucję prawną. Z jednej strony organy kontroli (np. prefekt) sprawują kontrolę nad aktami prawa miejscowego, a gdy prefekt uchybi terminowi do zastosowania środków władczych, może skierować skargę do sądu administracyjnego.

Po omówieniu zasad ogólnych prawa administracyjnego i po części form prawnych działania administracji francuskiej - umowy administracyjne, warto zwrócić jeszcze uwagę na zasadniczą formę działania, jaką jest akt reglamentacyjny. Pod pojęciem „akt reglamentacyjny" należy rozumieć kilka możliwych rozstrzygnięć, jakie mogą być zastosowane przez podmiot administracji publicznej. Najogólniej rzecz ujmując, akt reglamentacyjny to forma prawna działania francuskiej administracji, w drodze której realizowane są jej zadania. Z uwagi na różnorodność zadań, która jest zdeterminowana specyfiką, adresatem, czy wreszcie podmiotem dokonującym tego aktu, akt reglamentacyjny może mieć charakter jednostronny (*acte administratif unilatéral*) albo wielostronny (*acte administratif multilatéral*).

Doktryna francuska wyróżnia dwie podstawowe cechy aktu administracyjnego jednostronnego, które wykazują podobieństwo do indywidualnego aktu administracyjnego w ujęciu polskiej nauki prawa administracyjnego. Tymi cechami są, według A. de Laubadère, J. Venezia oraz Y. Gaudemet, pochodzenie od podmiotu administracji publicznej oraz misja konkretyzacji aktów ustawodawczych,

a w konsekwencji tego, bycie im podporządkowanym[146]. Z uwagi na fakt, że akty te przesądzają bezpośrednio o sytuacji prawnej adresata, podlegają kontroli sądowoadministracyjnej[147]. A. Szpor zwrócił uwagę na to, że francuska doktryna łączy akt administracyjny jednostronny z aktami wielostronnymi. Wyjaśnił, że w czasach kształtowania się tej instytucji (w drodze orzecznictwa RS), osobne ujmowanie możliwości wydawania aktów jedno- i wielostronnych pozbawiałoby administracji możliwość wydawania aktów generalnych albo doprowadziłoby do wyodrębnienia dwóch elementów kognicji sądów administracyjnych, a zamysłem doktryny i jurysprudencji było nałożenie jednolitych standardów zgodności z prawem[148].

Wśród aktów jednostronnych można wyróżnić akty indywidualne (jak np. decyzja administracyjna w Polsce) oraz generalne (jak np. akt prawa miejscowego w Polsce). Jest to szerokie rozumienie, ogólnie ujmując, aktu reglamentacyjnego. Węższe rozumienie tego aktu sprowadza się do zakwalifikowania go jako aktu prawnego jednostronnego, pochodzącego od administracji, zawierającego normy o charakterze generalnym[149]. O konieczności dokonania podziału aktów administracyjnych stanowi art. L200-1 Kodeksu stosunków między społeczeństwem a administracją[150], w którym zaznacza się istnienie aktów administracyjnych jednostronnych o charakterze decyzyjnym lub regulacyjnym, jak i aktów o charakterze niedecyzyjnym (np. okólniki prefekta, w których wskazuje się, w jaki sposób należy dokonywać wykładni przepisów prawa). Kodeks stosunków między społeczeństwem a administracją reguluje szerokie spektrum aktów administracyjnych, w tym tzw. decyzji dorozumianych, które posiadają swój odpowiednik w Kodeksie postępowania administracyjnego - milczące załatwienie sprawy. Zgodnie z art. L231-1 tego Kodeksu, jeżeli po upływie dwóch miesięcy organ administracji publicznej milczy, tj. nie podejmuje żadnej działalności w związku z rozpoznawaniem sprawy administracyjnej zawisłej przed nim i to zaniechanie ma charakter intencjonalny, uznaje się, że organ administracji publicznej wydał decyzję korzystną dla wnioskodawcy.

---

[146] A. de Laubadère, J. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif, Tome I*, Paris 1994, s. 535.

[147] J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 1998, s. 101.

[148] A. Szpor, *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003, s. 42.

[149] M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglamentaire 1789-1799*, Paris 1991, s. 4-6, J. Rainaud, *La distinction de l'acte réglamentaire et de l'acte individuel*, Paris 1966, s. 24.

[150] *Code des relations entre le public et l'administration*, „Journal Officiel de la Republique Française" z 2022, nr 6.

W art. L211-5 Kodeksu stosunków między społeczeństwem a administracją uregulowano zasadę ogólną polegającą na tym, że każda decyzja musi mieć uzasadnienie. Nawet jeśli okoliczności o charakterze nadzwyczajnym nie dają możliwości uzasadnienia decyzji, nie oznacza to, że decyzja jest niezgodna z prawem. Organ powinien jednak uzasadnić swoją decyzję do końca biegu terminu na wniesienie skargi do sądu administracyjnego (art. L211-6 Kodeksu). Analiza Kodeksu stosunków między społeczeństwem a administracją pozwala na sformułowanie wniosku, że postępowanie administracyjne w zakresie form załatwiania spraw administracyjnych zostało uregulowane właśnie w tym akcie normatywnym. Podstawowe założenia postępowania administracyjnego, a ściślej mówiąc administracyjnego postępowania spornego (*la procédure administrative contentieuse*) zostały uformowane w drodze orzecznictwa, ale także regulacji prawnych, które normowały poszczególne zagadnienia prawa materialnego[151].

Ostatnim zagadnieniem, które należy omówić w odniesieniu do francuskiego systemu prawnego, to zagadnienie przedawnienia. Zagadnienie to zostało uregulowane w ustawie o przedawnieniu roszczeń wobec państwa, departamentów, gmin i instytucji publicznych[152]. Zgodnie z art. 1 wspomnianej ustawy, przedawnienie roszczeń względem państwa, departamentów, gmin i instytucji publicznych następuje z upływem czterech lat licząc od pierwszego dnia roku następującego po roku, w którym powstało roszczenie. Bieg przedawnienia przerywa, zgodnie z art. 2, wniesienie powództwa do sądu, złożenie wniosku o dokonanie płatności, lub jakakolwiek pisemna skarga do wierzyciela lub organu administracji publicznej, wszelkie pisemne zawiadomienia organu administracji publicznej, który domaga się udzielenia informacji odnośnie roszczenia, a także próba zawarcia ugody, choćby udanej, jednakże w odniesieniu do części roszczenia. Nowy bieg terminu biegnie od pierwszego dnia roku następującego po roku, w którym przerwano bieg terminu przedawnienia.

Zawieszenie biegu terminu przedawnienia uregulowano z kolei w art. 2-1. Zawieszenie następuje w dniu, w którym po wywołaniu sporu dotyczącego egzekucji roszczenia, strony zgodzą się na przeprowadzenie postępowania mediacyjnego, uregulowanego w Kodeksie sprawiedliwości administracyjnej.

Prawodawca francuski objął ochroną wierzyciela, który nie może działać samodzielnie, przez swojego przedstawiciela, z powodu siły wyższej, ani przeciwko

[151] J. Borkowski, *Francja* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 163.

[152] *La loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État*, „Journal Officiel de la Republique Française" z 2016 r., nr 114.

temu, kogo zgodnie z prawem można uznać za nieświadomego istnienia roszczenia (art. 3)[153]. Francuski prawodawca w art. 6 wprowadza także ochronę dla administracji publicznej. Polega ona na możliwości zwolnienia się przez tzw. wierzyciela państwowego w całości lub w części z reżimu przedawnienia, ze względu na szczególne okoliczności wierzyciela. W tej sytuacji, odpowiedni akt prawny uzasadniający okoliczność, dla którego należy dochodzić roszczenia, mimo przedawnienia może stanowić przełamanie zasady, iż roszczenia ulegają przedawnieniu po upływie czterech lat. Z kolei zgodnie z art. 7, podmiot administracji publicznej musi skorzystać z trybu uregulowanego w art. 6, zanim sąd administracyjny pierwszej instancji rozpozna sprawę, w której podniesiono zarzut przedawnienia. O dopuszczalności omawianego działania podmiotu administracji publicznej orzeka także ten sąd administracyjny, przed którym toczy się postępowanie sporne w przedmiocie roszczenia, i w którym zgłasza się zarzut przedawnienia (art. 8).

Rozważania niniejszego podrozdziału pozwalają na sformułowanie następującego wniosku: część ogólna francuskiego prawa administracyjnego jest efektem działalności orzeczniczej RS i innych sądów administracyjnych. Mimo, iż zasadnicze instytucje, czy też pojęcia właściwe dla prawa administracyjnego pozostają w sferze orzecznictwa, co w myśl Konstytucji Francji nie jest źródłem prawa, francuska kultura prawna uznaje postępowanie wbrew temu orzecznictwu jako naruszenie prawa. Niektóre instytucje prawa administracyjnego mają swój rodowód w orzecznictwie oraz doktrynie, jednakże znalazły swoje odzwierciedlenie w materii normatywnej.

9.4. Holenderska ustawa - Ogólne prawo administracyjne

Ostatnim państwem europejskim, które zostanie poddane analizie w ujęciu części ogólnej prawa administracyjnego jest Królestwo Niderlandów[154]. Wybór tego państwa jest szczególnie podyktowany tym, że holenderski system prawny reguluje przepisy ogólnego prawa administracyjnego, a ich uchwalenie stanowiło wyraz spełnienia konstytucyjnego obowiązku wyrażonego w art. 107 ust. 2

[153] Przykładowo, okres czteroletniego przedawnienia musi być respektowany, nawet jeśli wnioskodawca, czy też podmiot administracji publicznej nie wiedział o tym, gdyż ustawa została należycie opublikowana, a zatem każdy z tych podmiotów mógł wiedzieć o obowiązujących przepisach - wyrok RS z 21.10.2016 r., Recueil lebon z 2016 r., s. 1021.

[154] Oficjalną nazwą państwa jest Królestwo Niderlandów. W dalszej części podrozdziału, rzeczone państwo będzie określane mianem „Holandii". Zastosowany zabieg ma jedynie na celu skrótowe oznaczenie Królestwa Niderlandów.

Konstytucji Królestwa Niderlandów[155]. Zgodnie z powołanym przepisem: „Zasady prawa administracyjnego określa ustawa". Przepis ust. 2 został poprzedzony przepisem, w którym ten sam obowiązek został nałożony względem materialnego oraz procesowego prawa cywilnego i karnego. Te zaś powinny być ujęte w kodeksach, a określone sprawy, na zasadach wyjątku, mogą zostać uregulowane w odrębnych ustawach. Redakcja art. 107 Konstytucji Holandii wskazuje, że holenderski ustrojodawca jest świadomy tego, jak istotną rangę mają wskazane materie. Powinny one zostać uregulowane w aktach normatywnych. Jak się okaże w dalszych rozważaniach, redakcja art. 107 ust. 1 i 2 Konstytucji Holandii będzie miała daleko idące konsekwencje w zakresie kształtu aktu normatywnego regulującego przedmiotową tematykę, w odróżnieniu do kodeksów regulujących materialne i procesowe prawo cywilne oraz karne. W przypadku prawa administracyjnego, ten akt normatywny będzie odznaczał się istotnymi różnicami. Uwagę zwraca bowiem to, że w stosunku do prawa cywilnego oraz karnego ustrojodawca holenderski przewidział obowiązek ustanowienia aktów normatywnych dla prawa materialnego i procesowego, natomiast w odniesieniu do prawa administracyjnego - tylko jego zasady. Pojawia się zatem pytanie: jak duże znaczenie będzie miała redakcja obydwu ustępów art. 107 Konstytucji Holandii w odniesieniu do materii regulującej ogólne prawo administracyjne? Czy ustawa, którą ma uchwalić holenderski prawodawca ma regulować prawo materialne, procesowe, czy też ustrojowe, a może wszystkie te części prawa administracyjnego jednocześnie? Te pytania są jak najbardziej uzasadnione, ponieważ holenderski ustrojodawca nie wskazał, że ma to być materia obejmująca konkretną część, a tym bardziej nie ma wskazówek, że rzeczona ustawa reguluje część ogólną w rozumieniu, jakie przedstawiono w poprzednich rozdziałach niniejszej pracy. Wstępne rozważania nad holenderskim prawem administracyjnym należy zamknąć konstatacją, że ustawa, o której mowa w art. 107 ust. 2 Konstytucji Holandii ma charakter ustawy organicznej, gdyż jej uchwalenie jest obowiązkiem konstytucyjnym, na co już zwrócono uwagę. Skoro zatem holenderski prawodawca wyniósł tę ustawę do rangi ustawy organicznej to należy uświadomić sobie, że przepisy prawa administracyjnego

[155] *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 28.03.1814*, Konstytucja Królestwa Niderlandów z 28.03.1814 r., opublikowana w zbiorze ustawodawstwa holenderskiego „Verzameling Nederlansde Wetgeving", deel. 1. 1998/99, uwzględniająca zmiany tekstu z lat 1996-2002. Kolejne zmiany z lat 2006-2008 uwzględniono na podstawie tekstu opublikowanego w urzędowym organie publikacyjnym Holandii - „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" nr 348 z 2008 r. W dalszych rozważaniach, będzie ona zwana „Konstytucją Holandii". Tekst Konstytucji Holandii został przetłumaczony na język polski przez A. Głowackiego oraz B. Szpietkowską, a dostępny jest na stronie Biblioteki Sejmowej, adres: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/10/Holandia_pol_010711.pdf [dostęp: 01.02.2026 r.].

„innego" niż uregulowane w związku z art. 107 ust. 2 Konstytucji Holandii, które są niezgodne z przepisami organicznymi, muszą zostać uchylone.

Konsekwencją ustanowienia art. 107 ust. 2 Konstytucji Holandii było uchwalenie ustawy - Ogólne prawo administracyjne[156]. „Holenderska ustawa - Ogólne prawo administracyjne jest aktem prawnym zawierającym zasady ogólne obowiązujące wszystkie organy w procesie wydawania decyzji oraz reguły postępowania w sytuacjach, kiedy strona nie zgadza się z rozstrzygnięciami organu publicznego. Celem ustawodawcy były, poza reformą organizacji sądownictwa, kodyfikacja, koordynacja, usystematyzowanie i, tam gdzie to możliwe, uproszczenie zasad ochrony prawnej przed działaniami administracji. W wyniku wejścia w życie ustawy wiele formalnych praw zarówno organów centralnych, jak i organów niższego stopnia zostało dostosowanych do wzorca określonego w tej ustawie"[157]. Zestawiając twierdzenie A. Korzeniowskiej-Polak oraz obecne brzmienie ustawy - Ogólne prawo administracyjne, należy jednoznacznie stwierdzić, że omawiana materia normatywna w istocie reguluje postępowanie administracyjne. Główne założenia holenderskiego prawa administracyjnego, podobnie jak we Francji, zostały wykształcone przez orzecznictwo Rady Stanu Królestwa Niderlandów[158]. Są to standardy prawne, które administracja powinna przestrzegać tak jak przepisów prawa powszechnie obowiązującego[159]. „Celem kodyfikacji, jaką stanowi ogólne prawo administracyjne, jest także wzmocnienie pozycji obywatela w konfrontacji z organami, zarówno podczas procesu wydawania decyzji, jak i w trakcie postępowania przed sądem administracyjnym. Przepisy ogólnego prawa administracyjnego oparte zostały na idei wzajemnej relacji prawnej między administracją a obywatelem. W zamyśle kładzie się nacisk na prawny charakter tej relacji, a odrzuca się ideę obszaru pozostawionego »na wyłączność« organom administracyjnym. Wynika stąd ponadto, że obywatel i organy administracji są wobec siebie na równych pozycjach (*citizen and authorities are on an equal basis in relations to each other*), wbrew dawnemu przekonaniu, iż administracja góruje nad obywatelem. W swych działaniach organy administracji w Holandii muszą brać pod uwagę

[156] *Algemene wet bestuursrecht van 4.06.1992*, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" van 26.01.2026, Ustawa z 4.06.1992 r. - Ogólne prawo administracyjne, dalej jako: „AWB".
[157] A. Korzeniowska-Polak, *Holandia* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010, s. 257.
[158] Rada Stanu Królestwa Niderlandów (nid. *Raad van State*), zwana dalej „RSH".
[159] J. Dekker, T. Drupsteen, *Legal Protection Against Decision of Public Authorities in the Netherlands* [w:] Y. Zhang (red.), *Comparative Sudies on the Judicial Rewiew System in East and Southeast Asia*, Hague-London-Boston 1997, s. 215.

interes obywatela”[160]. Mimo uregulowania „części ogólnej” prawa administracyjnego w ustawie - Ogólne prawo administracyjne, znaczna jego część pozostaje nadal przedmiotem regulacji w ramach przepisów szczególnych[161]. Znamienne jest to, że strona holenderskiego postępowania administracyjnego może jedynie zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego. Pozostałe formy prawne działania tejże administracji, w przeciwieństwie do systemu polskiego, czy też francuskiego, stanowią kognicję sądów powszechnych.

Chociaż ustawa - Ogólne prawo administracyjne - reguluje co do zasady postępowanie administracyjne, to jego dogłębna analiza pozwala na zrekonstruowanie zasad właściwych dla poszczególnych obszarów prawa administracyjnego, co będzie wykazywało podobieństwo dla rozważań przedstawionych w poprzednim podrozdziale. Z tego właśnie powodu analiza całości przepisów ustawy - Ogólne prawo administracyjne - jest niecelowa. Należy skupić się na tych przepisach, które cechuje uniwersalność.

Przepisy ustawy - Ogólne prawo administracyjne - otwiera art. 1:1, w którym zdefiniowano termin „organ administracji publicznej”. Organem administracji publicznej, w myśl powołanego przepisu, jest organ osoby prawnej utworzonej na podstawie prawa publicznego, lub każda inna osoba lub organ należący do jakiejkolwiek władzy publicznej. Nie można spoglądać na komentowany przepis z pominięciem holenderskiego kodeksu cywilnego (księga 2)[162], w którego art. 1 ust. 1 i 2 stanowi się odpowiednio, że państwo, prowincje, gminy, zarządy gospodarki wodnej, a także wszystkie organy, którym na mocy Konstytucji Holandii przyznano uprawnienia regulacyjne, mają osobowość prawną [ust. 1]. Inne organy, którym przypisano część zadań rządowych, posiadają osobowość prawną tylko wtedy, gdy wynika to z przepisów ustawy lub na podstawie ustawy [ust. 2]. Oznacza to, że w myśl koncepcji jednolitości systemu prawnego[163], Konstytucja Holandii ustanawia podmioty władzy publicznej, w tym podmioty administracji publicznej, a w myśl art. 1 ust. 2 księgi 2 BW, przepisy prawa mogą nadawać także innym podmiotom osobowość prawną, gdy działają w imieniu państwa. Przepis art. 1 ust. 1 BW oczywiście nie ustanawia państwa jako podmiotu prawa,

[160] A. Korzeniowska-Polak, *Holandia* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie…*, s. 258 oraz J. Dekker, T. Drupsteen, *Legal…*, s. 216.

[161] P. Adriaanse, T. Barkhuysen, W. den Ouden, Y. Schuurmans, *Effective Implementation of European Community law. A facilitating Role of Dutch General Administrative Law*, „Transilvanian Rewiew of Administrative Sciences” 2008, nr 22E, s. 6.

[162] *Burgerlijk Wetboek van 19.05.2011, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden” van 1.01.2022*, ustawa z 19.05.2011 r. Kodeks cywilny, dalej jako: „BW”.

[163] Wyrok Sądu Najwyższego Królestwa Niderlandów (nid. *Hoge Raad der Nederlanden*) dalej jako: „SNH” z 11.12.1992 r., ABkort 1193/302.

jednakże podkreśla jego osobowość prawną. Analiza przepisów art. 1:1 AWB oraz art. 1 ust. 1 BW pozwala na sformułowanie wniosku, że tylko wtedy można mówić o podmiocie administracji publicznej, kiedy przepisy prawa holenderskiego tak stanowią, a więc tak jak w polskim porządku prawnym - administracja jest stanowiona w drodze prawodawstwa. Prawodawca holenderski przyjmuje dość szeroką definicję administracji, ponieważ zalicza do niej podmioty reprezentujące administrację publiczną, ale także każdą inną osobę. Oznacza to zatem, że organem administracji publicznej może być także podmiot prywatny, który wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej na podstawie stosownego porozumienia[164].

Kolejną istotną instytucją jest decyzja administracyjna uregulowana w art. 1:3 AWB, zgodnie z którym jest to pisemna decyzja organu administracyjnego zawierająca akt prawny wydany w oparciu o przepisy prawa publicznego. W powołanym przepisie uwidacznia się problem zakwalifikowania decyzji administracyjnej do kategorii indywidualnych aktów administracyjnych. W tym miejscu należy wskazać na rozróżnienie pojmowania decyzji: decyzja oraz decyzja o znaczeniu ogólnym[165]. Gdy podejmowana jest decyzja o znaczeniu ogólnym, należy przez to rozumieć np. decyzję rządu holenderskiego o uregulowaniu zagadnienia mającego zastosowanie do nieograniczonej liczby adresatów. Z kolei decyzja (administracyjna) jest aktem prawnym rozstrzygającym sprawę administracyjną o charakterze indywidualnym[166].

Wydając każdą decyzję organ administracji publicznej powinien kierować się zasadami, które korespondują z zasadami wskazanymi choćby w rozdziale III niniejszej pracy. Należy przede wszystkim wspomnieć o zasadzie dobrej administracji, która co prawda nie została wprost wyeksponowana w ustawie - Ogólne prawo administracyjne - jednakże jej składniki da się zrekonstruować na podstawie analizy poszczególnych przepisów. I tak, w myśl art. 3:2 AWB przygotowując decyzję, organ administracyjny gromadzi niezbędną wiedzę o istotnych faktach i interesach, które należy ważyć. Organ ma więc obowiązek uwzględniać nie tylko interes wnioskodawcy - strony postępowania, ale także odnieść skutki tejże decyzji

[164] Wyrok RSH z 9.03.2022 r. nr 20100290/1/A2, ABkort 2022/134. Zob. także wyrok RSH z 4.08.2021 r, nr 202002730/1/A3, ABkort 2021/371 - Rada Stanu Królestwa Niderlandów uznała, że spółka będzie uznana za organ administracji publicznej, jeżeli będzie oznaczać się władztwem administracyjnym delegowanym przez organ odpowiedzialny za realizację tych zadań. Przekazując kompetencje organu administracji publicznej, organ nadrzędny powinien określić granice tych kompetencji.

[165] A. Korzeniowska-Polak, *Holandia* [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie…*, s. 264.

[166] F. Michiels, A. Blomberg, J.Spaans, *Hoofdzaken van het bestuursrecht. Handhaving, rechtsbescherming, bevoegdheden, organisatie, normering*, Tilburg 2019, s. 24.

w kontekście interesu społecznego[167]. Ze wskazanym przepisem koresponduje przepis art. 3:4 ust. 1 i 2 AWB. W myśl ust. 1 tego przepisu, należy zawsze ważyć interes społeczny, chyba, że przepis szczególny nakazuje tego zaniechanie. Natomiast w myśl ust. 2 - negatywne konsekwencje orzeczenia, dla jednej lub większej liczby zainteresowanych stron, nie mogą być nieproporcjonalne w stosunku do celów, którym ma służyć orzeczenie. W myśl zasady dobrej administracji, organ administracji publicznej winien znać konsekwencje swojego postępowania, szczególnie w kontekście osób, które będą się mierzyć z konsekwencjami jego działalności. Należy zatem ważyć interes indywidualny z interesem społecznym, aby zagwarantować realizację dobra wspólnego[168]. Innym przejawem zasady dobrej administracji jest obowiązek informowania na gruncie postępowania administracyjnego o konieczności uzyskania innych zezwoleń, od których zależy uzyskanie wnioskowanej decyzji (art. 3:20 AWB).

Poza zasadą dobrej administracji, której elementy przedstawiono powyżej, należy także wskazać zasadę praworządności wysłowioną w art. 3:3 AWB - organ administracyjny nie może wykorzystywać uprawnienia do wydania decyzji w celu innym niż ten, dla którego uprawnienie to zostało przyznane. Oznacza to, że decyzja może być wydana tylko wtedy, gdy jest ku temu podstawa prawna. Rada Stanu Królestwa Niderlandów stwierdziła, że jeżeli Rada Miasta Veendam przyjęła plan zagospodarowania przestrzennego w części miasta i oznaczyła ten teren jako „obszary sportowe oraz rekreacyjne" z dopuszczeniem działalności usługowej, to Zarząd Gminy Veendam nie mógł wydać decyzji administracyjnej zezwalającej na ulokowanie na wskazanym obszarze krematorium. Rada Stanu Królestwa Niderlandów uznała, że działalność usługowa jest na tyle szeroko rozumiana, że samo dopuszczenie działalności tego rodzaju nie może być automatycznie przyjmowane bezrefleksyjnie[169]. Zatem, jeżeli przewidziano uprawnienie dla budowy obiektów sportowych to nie można wykorzystać tego faktu dla uzyskania uprawnienia nieprzeznaczonego dla tego celu.

Zasada praworządności z art. 3:3 AWB posiada jednak znacznie szerszy zakres działania niż uregulowany w komentowanej ustawie. Ponieważ jej treść jest częściowo dziełem prawa niepisanego (zwyczaju oraz orzecznictwa), trudno

[167] Zob. np. wyrok RSH z 4.05.2022 r. nr 202106016/1/A3, dostępny na stronie: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2022:1289 [dostęp: 1.02.2026].

[168] Wyrok RSH z 26.04.2022 r. nr 202000128/1/A2, ABkort 2022/203 - Rada Stanu Królestwa Niderlandów uznała, że zabudowa, która służy przedsiębiorcy na cele związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą i odpowiadającą prawu, nie może zostać dopuszczona, jeżeli w wyniku jej realizacji powstaje oddziaływanie ponadnormatywne, które wpływałoby negatywnie na mieszkańców miasta Utrecht i okolicy.

[169] Wyrok RSH z 12.01.2022 r. nr 202004708/1/R3, „Ground Cases" 2022/48.

jednoznacznie ustalić jej granice. Nie budzi jednak wątpliwości, że przedmiotowa zasada wymaga, aby każdy podmiot administracji publicznej posiadał podstawę prawną do skutecznego podjęcia działania zgodne z prawem[170]. W doktrynie holenderskiego prawa administracyjnego uznaje się, że zasada legalności jest tą, która stanowi główną kompetencję powstrzymywania rządu (i innych organów władzy publicznej). Z tą zasadą wiąże się konieczność zapewnienia poprawnych procedur i dochowania wierności formalnym regułom postępowania. Jest to tzw. „najczystszy" model władzy prawnej[171]. Orzecznictwo Sądu Najwyższego Królestwa Niderlandów[172] wykreowało pogląd, zgodnie z którym stosowanie prawa to postępowanie nie tylko zgodnie z formalnymi regułami i abstrakcyjnymi zasadami, ale także w oparciu o „relacyjne" pojęcie niepisanego standardu należytej staranności, w stosunku do innych podmiotów, postrzeganego w świetle wszystkich istotnych faktów i okoliczności danej sprawy[173]. Trudno jest zatem wyznaczyć granice zasady praworządności, jednakże nie budzi wątpliwości, że jest ona jedną z fundamentalnych zasad holenderskiego prawa administracyjnego.

Po omówieniu decyzji administracyjnej i związanej z nią zasady praworządności, należy jeszcze w kontekście tejże zasady odnieść się do decyzji o znaczeniu ogólnym. Zasada praworządności pozostaje nie mniej aktualna, kiedy organ administracji publicznej podejmuje rozstrzygnięcie o znaczeniu powszechnym. Z tym wiąże się dodatkowo jawność procedury podejmowania takiej decyzji, a reguły tej jawności określono w art. 3:11 i następnych AWB.

Wydawanie decyzji, jak i decyzji o znaczeniu ogólnym, może następować za pośrednictwem organów do tego wskazanych ustawowo albo podmiotów, na rzecz których rzeczona kompetencja została delegowana. Z tym wiąże się odpowiedzialność organu przyjmującego na siebie kompetencję. Wynika to przede wszystkim z art. 10:13 AWB, zgodnie z którym przez delegację rozumie się przekazanie przez organ administracyjny uprawnień do podejmowania decyzji na inną osobę, która je wykonuje na własną odpowiedzialność. Poza wskazanym przepisem uwidacznia się kolejny aspekt zasady praworządności przedstawiony w art. 10:15 AWB. Powołany przepis stanowi o konieczności umocowania prawnego

[170] *Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtsstaat - 1. Bestuursrecht algemeen, normering, uitvoering, handhaving*, R. Schlössels, N. Zijlstra (red.), Deventer 2010, s. 137.
[171] L. van den Berge, *The Relational Turn in Dutch Administrative Law*, „Utrech Law Review" 2017, nr 13, s. 101 i 105.
[172] Sąd Najwyższy Królestwa Niderlandów (nid. *Hoge Raad der Nederlanden*), zwany dalej „SNH".
[173] Wyrok SNH z 31.01.1919 r., NJ 1919/161 w sprawie Lindenbaum/Cohen.

do delegowania kompetencji[174]. Natomiast organ administracji publicznej przekazujący kompetencję nie jest zwolniony z obowiązku nadzorowania sposobu oraz skuteczności wykonywania zadania publicznego, które wraz z kompetencją zostało przeniesione na inny podmiot. Organ delegujący kompetencję może żądać informacji o wykonywaniu zadania, a nawet cofnąć udzieloną kompetencję - art. 10:16 ust. 2 oraz art. 10:18 AWB. Oprócz delegacji, która dotyczy wyłącznie decyzji administracyjnych, wyróżnia się także udzielenie mandatu (art. 10:1 AWB) dotyczącego wydawania decyzji względem innych osób, oraz atrybucję (art. 10:22 AWB), gdy uprawnienie do wydania decyzji z pominięciem delegacji, przyznano podmiotowi administracji np. samorządowej. W przypadku atrybucji, organ nadzoru może wydawać tzw. zasady polityki wykonywania kompetencji (art. 10:22 ust. 1 AWB).

Analiza przepisów ustawy - Ogólne prawo administracyjne - prowadzi do wniosków, że nie zostały uregulowane takie zagadnienia jak odpowiedzialność deliktowa, czy też umowna w ramach ogólnego prawa administracyjnego. Decyzja *sensu largo* pozostaje najważniejszą formą prawną działania administracji publicznej. Podobieństwo do polskiego systemu prawnego wykazują zasady ogólne - zasada praworządności, zasada dobrej administracji, zasada odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych - jednakże w odniesieniu do podmiotu delegującego kompetencję. Holenderskie prawo administracyjne silnie wiąże się z prawem międzynarodowym, w tym z prawem unijnym[175]. Przykładem tego może być implementacja jako własnych zasad postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego wynikających z art. 6 Konwencji, a więc zasady jawności rozpraw sądowych, wysłuchanie stron postępowania, prawo dostępu do tłumaczenia dokumentów, co jest szczególnie istotne w Holandii, gdyż oprócz języka niderlandzkiego, obowiązującym językiem jest także język fryzyjski.

Przepisy ustawy - Ogólne prawo administracyjne - tak jak wskazano na początku, regulują postępowanie administracyjne, ale także postępowanie egzekucyjne, w tym o wymierzenie sankcji administracyjnej oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi.

---

[174] Wyrok RSH z 20.10.2021 r. nr 20202007038/1/R1, ABkort 2021/974. Rada Stanu uznała, że skoro zadanie publiczne w postaci gospodarki komunalnej jest wykonywane na podstawie decyzji delegacyjnej przez stowarzyszenie mieszkańców ulicy, to stowarzyszenie powinno postępowań według tej decyzji bez możliwości wprowadzania jakichkolwiek zmian jak chociażby miejsce odbioru odpadów komunalnych.

[175] P. Adriaanse, T. Barkhuysen, W. den Ouden, Y. Schuurmans, *Effective Implementation of European Community law*…, s. 7.

Poszczególne „elementy" składające się na część ogólną holenderskiego prawa administracyjnego pozostają albo dziełem orzecznictwa, albo doczekały się uregulowania w przepisach materialnoprawnych. Holenderskie ogólne prawo administracyjne pozostaje związane z prawem procesowym, chociaż ustawa - Ogólne prawo administracyjne - reguluje także zagadnienia ustrojowe.

Ostatnią sferą, która tak jak w Polsce, została uregulowana w ustawie - Ogólne prawo administracyjne - to sankcje administracyjne określone w art. 5:1 i następnych AWB. Zgodnie z art. 5:2 ust. 1 lit. a AWB, sankcja administracyjna to obowiązek nałożony albo odmówiony przez organ administracji publicznej, w związku z naruszeniem przepisów prawa administracyjnego, zdefiniowanym z kolei w art. 5:1 ust. 1 AWB. Z art. 5:4 ust. 2 AWB wynika zasada znana również polskiemu prawu - nie można nakładać żadnej sankcji administracyjnej, jeżeli w momencie popełnienia deliktu administracyjnoprawnego dane zachowanie nie stanowi czynu zabronionego, co także jest wyrazem zasady praworządności[176]. Nakładanie sankcji również posiada swoje ograniczenia ze względu na okoliczności ich popełnienia. Przepis art. 5:5 AWB stanowi, że nie nakłada się sankcji na sprawcę deliktu, jeżeli istniało uzasadnienie dla jego naruszenia. Rada Stanu Królestwa Niderlandów podkreśliła w jednym ze swoich orzeczeń, że uzasadnienie naruszenia musi mieć charakter obiektywny związany z niemożnością podjęcia innego działania, które mogłoby uchronić sprawcę od negatywnych konsekwencji[177]. Jest to więc podobna instytucja do regulacji polskich znana jako siła wyższa uregulowana w art. 189e k.p.a.

Holenderski prawodawca dopuszcza stosowanie sankcji o różnej sile natężenia. Najbardziej dotkliwą sankcją jest sankcja pieniężna, chociaż wyróżnia się także sankcję naprawczą (sanacyjną). W zależności od okoliczności sprawy, organ administracji publicznej ma możliwość stosowania różnych sankcji. Zastosowanie sankcji naprawczej może wiązać się z koniecznością sprawowania nadzoru nad tym, czy sprawca deliktu zastosował się do orzeczonej sankcji. Dopiero, kiedy sprawca nie wywiąże się z obowiązku spełnienia sankcji, można przystąpić do zastosowania surowszego środka.

Dalsze regulacje ustawy - Ogólne prawo administracyjne - stanowią szczegółowe rozwiązania przeznaczone dla postępowań: administracyjnego, egzekucyjnego oraz sądowoadministracyjnego, które precyzują jedynie procesowe prawo administracyjne w Holandii.

[176] Wyrok RSH z 6.04.2022 r. nr 202103322/1/R1, ABkort 2022/990.
[177] Wyrok RSH z 2.01.2019 r. nr 201708691/1/A3, „Jurisprudentie Bodem" 2019, nr 2.

9.5. Podsumowanie

Rozważania ostatniego rozdziału tej pracy prowadzą do następujących wniosków: pojęcie części ogólnej prawa administracyjnego jest znane w Europie, tj. nie stanowi obcej przestrzeni normatywnej, które nie doczekało się żadnych opracowań. Badania nad specyfiką systemu hiszpańskiego, francuskiego oraz holenderskiego pozwalają na konstatację, iż część ogólna prawa administracyjnego jest jednak rozumiana różnorodnie. Różnice w postrzeganiu omawianej materii wynikają z różnic kulturowych, systemowych oraz tradycji prawnej. Hiszpański prawodawca jako jedyny spośród omówionych przykładów uregulował w największym stopniu, już w latach 90. XX wieku, część ogólną prawa administracyjnego, która obejmowała zarówno prawo ustrojowe jak i procesowe. Pierwsza generalna ustawa o ustroju prawnym administracji publicznych i o wspólnym postępowaniu administracyjnym z 1992 r. przez wiele lat stanowiła część ogólną hiszpańskiego prawa administracyjnego. Reforma z 2015 r. doprowadziła do podziału prawa ogólnego na ustrojowe i procesowe, jednakże zachowała zasady oraz zagadnienia wspólne. Pomimo krytyki hiszpańskiej doktryny, z którą z oczywistych względów nie sposób się zmierzyć, choćby z uwagi na prowadzone badania w oderwaniu od różnic społecznych i kultury prawnej, ustawa o ustroju prawnym sektora publicznego nadal stanowi akt normatywny regulujący przede wszystkim zasady ogólne prawa administracyjnego. Tak jak w Polsce, hiszpańska administracja publiczna jest powołana do służby obywatelom wszystkich narodowości zamieszkujących państwo. W preambule do ej ustawy hiszpański prawodawca przedstawił wartości, jakie leżą u podstaw służebnej roli administracji publicznej, by następnie w materii regulującej ustrój sektora publicznego, przedstawić jego fundamentalne zasady - praworządności, transparentności, decentralizacji, dekoncentracji, odpowiedzialności administracji publicznej za jej działania i zaniechania niezgodne z prawem. Ponadto ustawa o ustroju prawnym sektora publicznego reguluje zagadnienie sankcji administracyjnych. Co istotne, hiszpańskie prawo administracyjne reguluje także tradycyjne, znane w Polsce formy prawne działania administracji publicznej, a także reguluje instytucję umów administracyjnych, które omówiono w poprzednim rozdziale na zasadzie postulatów *de lege ferenda*.

Nieco inne wnioski należy wyciągnąć w odniesieniu do systemu francuskiego. Przede wszystkim należy podkreślić to, że francuskie prawo administracyjne nie reguluje części ogólnej w ujęciu pozytywistycznym, jednakże nie oznacza to, że nie można mówić o tejże części. Zgodnie z twierdzeniem G. Vedela, prawo

administracyjne we Francji jest prawem pretorskim, a więc stanowi efekt orzecznictwa RS i innych sądów administracyjnych. Z tego względu, uregulowanie poszczególnych zagadnień w ramach ustaw, czy też dekretów Prezydenta Republiki nie jest wymagane, aby rzeczone prawo posiadało moc obowiązującą.

Francuskie prawo administracyjne, podobnie jak prawo hiszpańskie oraz polskie przyjmuje, że jego celem nadrzędnym jest służba obywatelom, która jest ujmowana jako *service public*. Ustrój Piątej Republiki, który najsilniej implementuje założenia Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela sprawia, że administracja publiczna we Francji posiada daleko idące ograniczenia, wynikające z zasady legalności oraz zasady odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa. Prawo to jest wzmocnione orzeczeniem „Gastona Aramu", w którym RS ustanowiła kolejną zasadę, iż choćby nie było podstawy prawnej (w rozumieniu prawa pozytywnego) do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, podmiot prawa, który doznał uszczerbku w ten sposób, że nienależnie nałożono na niego obowiązek albo odebrano jemu prawo, może zainicjować postępowanie sporne przed sądem administracyjnym.

Prawo francuskie, tak jak prawo polskie wyróżnia podstawowe zasady ustrojowe, które w rozumieniu przedstawionym w rozdziale III, stanowią konsekwencję szerszej zasady subsydiarności - zasada decentralizacji oraz dekoncentracji. Również formy prawne działania administracji francuskiej wykazują podobieństwa do rozwiązań polskich. Mowa przede wszystkim o akcie reglamentacyjnym, takim jak decyzja administracyjna, czy też akt prawa miejscowego. Ponadto francuskie prawo administracyjne wykształciło także instytucję umowy administracyjnej, która w polskim porządku prawnym nie doczekała się wyniesienia do rangi nowej umowy, odrębnej od umów cywilnoprawnych (np. umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym).

Tylko niektóre zagadnienia stanowiące poszczególne elementy części ogólnej prawa administracyjnego we Francji doczekały się swojego normatywnego ujęcia - np. przedawnienie. W pozostałym zakresie, francuskie prawo administracyjne (jego część ogólna) jest efektem orzecznictwa sądów administracyjnych.

Holenderskie prawo administracyjne oznaczone w ustawie jako ogólne, reguluje zasadniczo prawo procesowe. Pewne założenia holenderskiej procedury administracyjnej da się odnieść do całego systemu prawnego, jednakże nieuprawnionym byłby wniosek, że jest to część ogólna dla prawa ustrojowego, materialnego i procesowego jednocześnie. Przepisy ustawy - Ogólne prawo administracyjne - regulują podobne zasady prawne - legalności, odpowiedzialności administracji, czy też zasadę dobrej administracji, mimo iż nie zawsze są one nazwane wprost.

Rozważania tego rozdziału prowadzą do wniosku, że prawo francuskie reguluje najszersze spektrum zagadnień, które są tożsame dla polskiego prawa administracyjnego, mimo, iż francuski prawodawca nie uregulował tej materii w prawodawstwie. Natomiast prawo hiszpańskie w największym stopniu reguluje omawiane w całości tej pracy zagadnienia w materii ustawowej.

Polski prawodawca mógłby znaleźć cały szereg rozwiązań nadających się do implementacji, w ramach prac legislacyjnych nad częścią ogólną polskiego prawa administracyjnego. Istnieje wiele podobieństw do części ogólnych prawa administracyjnego omówionych w tym rozdziale państw europejskich, które zasługują na uwagę i pogłębioną analizę komparatystyczną. Zasadne byłoby przyjęcie w Polsce rozwiązań francuskich, jednakże w drodze prawodawstwa. Uregulowaniu powinno podlegać zagadnienie umów administracyjnych, odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej, jednakże w ramach prawa administracyjnego, a nie cywilnego, jak ma to obecnie miejsce. Na pozytywizację zasługuje także zagadnienie przedawnienia, zasad ogólnych, unormowanie podstawowych definicji legalnych. Co istotne, poprzednie rozdziały tej pracy w porównaniu z niniejszym rozdziałem wskazują na to, że część ogólna prawa administracyjnego jest rozumiana podobnie w niektórych tylko obszarach. Obszary te wskazane w niniejszym rozdziale z całą pewnością zasługują na adaptację w ustawie - Prawo administracyjne ogólne.

Część ogólna prawa administracyjnego jest w europejskich porządkach prawnych rozumiana rozmaicie. Jednakże systemy prawne w Hiszpanii, Holandii i Francji także posiadają swoje dystynkcje względem prawa polskiego. Dla przykładu prawo francuskie nie cechuje się tak daleko posuniętym pozytywizmem, jak ma to miejsce w Polsce. Z tego względu nie można w pełni rozumieć części ogólnej prawa administracyjnego tak samo. W Holandii część ogólna prawa administracyjnego to przede wszystkim ogół regulacji dotyczących relacji pomiędzy podmiotem administracji publicznej a podmiotem administrowanym w ramach postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Pomimo tych różnic, można wskazać obszary, jakie mogą znaleźć swoje odpowiedniki w prawie polskim.

ZAKOŃCZENIE

Osiągnięcie dobrostanu wszystkich obywateli jest zasadniczym celem państwa. Dbałość o dobro wspólne nie ogranicza się do jakiegoś konkretnego gremium. Należy zapewnić je wszystkim grupom społecznym nie pomijając jednostki, która ze względu na godność człowieka oraz równość wobec prawa, może oczekiwać realizacji dobra wspólnego, szczególnie gdy jest poparte publicznym prawem podmiotowym. Wymaga to jednak podjęcia szerokiego zakresu działań i przedsięwzięć ze strony państwa, a także wszystkich podmiotów działających w jego imieniu. Państwo, dla skutecznego działania prowadzącego do urzeczywistniania dobra wspólnego, powołuje administrację publiczną, a jej zasady i tryb działania są regulowane prawem administracyjnym. Ponadto przywołana gałąź prawa reguluje szerokie spektrum stosunków prawnych (właściwie administracyjnoprawnych) pomiędzy podmiotem administracji publicznej, odznaczającym się władztwem administracyjnym, a podmiotem administrowanym podlegającym temu władztwu. W ramach tych stosunków dochodzi do nakładania obowiązków lub przyznawania praw podmiotom prawa. Uprawnienia i obowiązki publicznoprawne oraz zasady działania administracji publicznej stanowią główny przedmiot zainteresowania prawa administracyjnego.

Na administracji publicznej spoczywa obowiązek urzeczywistniania praw lub obowiązków o charakterze publicznoprawnym. Przesądzanie o czyjejś sytuacji prawnej wymaga wyposażenia administracji w uprawnienia władcze, czy raczej takie uprawnienia, które zapewnią skuteczność działania administracji. Dodatkowo sama administracja współtworzy prawo administracyjne w zakresie, w jakim stanowi o tym prawodawca. Całokształt jej działalności zmierza do realizacji zasadniczego celu - urzeczywistniania dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP, gdyż administracja publiczna działa w imieniu państwa. Administracja publiczna oraz prawo administracyjne nie są więc stanowione same dla siebie. Ich rolą jest służba na rzecz wspomnianego dobra wspólnego.

Osiągnięcie przez administrację publiczną dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP oraz władczość, jaką dysponuje rzeczona administracja w toku wykonywania zadań publicznych, wymaga znalezienia właściwych proporcji dla zapewnienia podmiotom spoza struktury organizacyjnej administracji publicznej należytej ochrony prawnej, a jednocześnie zapewnienia skuteczności realizacji zadań publicznych oraz jednolitych standardów w zakresie stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego, szczególnie że to prawo odznacza się wieloaspektowością, rozproszeniem oraz zmiennością. Dla osiągnięcia celu głównego (dobra wspólnego) oraz celów pomniejszych (np. bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia), administracja korzysta z szerokiego spektrum uprawnień władczych. Te uprawnienia nie mają charakteru nieograniczonego, a ponadto administracja może również stosować formy niewładcze. Z tego względu, zasada praworządności, wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego, wymaga postawienia granic swobody działalności tej administracji. Przesądzanie o sytuacji prawnej podmiotów teoretycznie słabszych, w stosunkach prawnych z administracją publiczną w sytuacji wieloaspektowości, rozproszenia materii administracyjnoprawnej oraz zmienności prawa administracyjnego, zmusza do podjęcia refleksji nad wyselekcjonowaniem, zdefiniowaniem oraz sporządzeniem katalogu zasad, instytucji i pojęć wspólnych dla całego prawa administracyjnego. Celem tych zabiegów jest zapewnienie jednolitości standardów stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego z uwzględnieniem funkcjonalności nawet w warunkach ewolucji poszczególnych dziedzin tego prawa.

W rozdziale I zaakcentowano brak możliwości uchwalenia ustawy o randze kodeksowej, która obejmowałaby całość albo chociaż znaczną część prawa administracyjnego. Jest to spowodowane niestabilnością regulacji normatywnej prawa administracyjnego (szczególnie materialnoprawnej), jej złożonością, a także różnorodnością. Wyeksponowana w tym rozdziale doniosłość regulacji administracyjnoprawnej wymaga, dla zachowania funkcjonalności, jednolitości, pewności oraz skuteczności stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego, sformułowania aktu normatywnego regulującego część ogólną tego prawa, obejmującą jednocześnie prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe.

Zadaniem części ogólnej prawa administracyjnego, w ujęciu normatywnym, jest: 1) zebranie w jednym akcie normatywnym podstawowych zasad, pojęć i instytucji tego prawa; 2) uregulowanie instytucji, które pozwolą na ujednolicenie stosowania rozwiązań niezależnie od szczegółowej materii prawnoadministracyjnej; 3) oraz ustanowienie mechanizmów prowadzących do osiągnięcia wartości uniwersalnych (samoistnych) całego prawa administracyjnego. Część ogólna

prawa administracyjnego powinna wykazywać zdolność do aplikacji, niezależnie od tego, jakie konkretne przepisy tego prawa miałyby zostać zastosowane. Dzięki temu prawo administracyjne powinno stać się bardziej funkcjonalne, możliwie stabilne oraz ujednolicone.

Szczegółowe rozważania podjęte w niniejszej pracy wykazały konieczność ujęcia w normatywne ramy podstawowych instytucji, zasad i pojęć prawa administracyjnego, w których to urzeczywistniają się po pierwsze - zasady i tryb działania administracji publicznej, a po drugie - reguły, w jakich dochodzi do konkretyzacji publicznoprawnych praw i obowiązków. Bez wątpienia można udzielić pozytywnej odpowiedzi na pytania postawione we wstępie niniejszej pracy, tj: 1) jak stanowić, stosować oraz interpretować prawo administracyjne, mając na uwadze tak wielkie jego zróżnicowanie? 2) czy można, a może - czy trzeba - stworzyć wspólne reguły łączące te wszystkie różnorodne regulacje w taki sposób, że niezależnie od materii normatywnej stanowiącej konkretny dział prawa administracyjnego, sposób jego stanowienia oraz stosowania będzie skorelowany z takimi ogólnymi założeniami? 3) jakie elementy miałyby tworzyć wspomniane reguły? 4) czy rzeczone reguły mogą przybrać postać ustawy? Nie ma wątpliwości, że uregulowanie części ogólnej prawa administracyjnego jest potrzebne, a badania przedstawione w niniejszej pracy dowiodły, że jest to także możliwe. Część ogólna stanowi materię wspólną „wyciągniętą przed nawias", która łączy prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe, z pominięciem niedoskonałości, jakimi odznaczały się projekty ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego z 1988 r., 1996 r. oraz 2008 r. Można by nawet pójść o krok dalej i uznać te elementy części ogólnej za aksjomaty prawa administracyjnego, a poniekąd aksjomaty administracji publicznej. Uregulowanie tej części powinno pozwolić na ujednolicenie procesu stanowienia oraz stosowania prawa administracyjnego.

Niewątpliwie sformułowanie, w ramach aktu normatywnego, części ogólnej prawa administracyjnego rodzi znaczne trudności, jednakże te trudności nie powinny stanowić przeszkody w prowadzeniu dalszych badań nad tym zagadnieniem. Część ogólna prawa administracyjnego odznacza się uniwersalnością, a tym samym spójnością i zupełnością dla funkcjonalności administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego.

Dotąd podjęto trzy próby „skodyfikowania" części ogólnej prawa administracyjnego. Mankamenty przedstawionych projektów, które omówiono w rozdziale I, spowodowały, że osiągnięcie celów zamierzonych przez projektodawców, było znacznie utrudnione. Największy problem wynikał z braku zamiaru pełnego „skodyfikowania", a jedynie dobudowania do ówczesnego systemu prawnego

kolejnej regulacji. Wydaje się, że żaden z projektodawców nie przewidział potrzeby dostosowania do systemu prawnego zaplanowanej przez siebie regulacji, o czym mogą świadczyć przepisy o zakresie zastosowania tych ustaw (art. 1 § 1 POPA z 1988 r., art. 1 ust. 1 POPA z 1996 r., art. 1 ust. 1 POPA z 2008 r.), a także ograniczenie się do wprowadzenia zmian jedynie w zakresie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 35 i art. 36 POPA z 1988 r., art. 50, art. 51 POPA z 1996 r. oraz art. 48 - 50 POPA z 2008 r.). Nie oznacza to jednak, że żaden z tych projektów nie zawierał rozwiązań godnych uwagi.

W niniejszej pracy podkreślono, że zamierzenie legislacyjne zmierzające do uregulowania części ogólnej prawa administracyjnego, określane mianem pozytywizacji, powinno doprowadzić do stworzenia „twardego jądra prawa administracyjnego" (według koncepcji A. Wasilewskiego), czy też „półcienia znaczeniowego" (w ujęciu miękkiego pozytywizmu prawniczego H. Harta). Część ogólna prawa administracyjnego miałaby być zatem niezmienna pomimo ewolucji poszczególnych jego dziedzin. W połączeniu z wartościami uniwersalnymi wywodzącymi się z systemu normatywnego, jednakże innego niż system prawa, część ogólna prawa administracyjnego miałaby na celu stworzenie mechanizmu chroniącego te wartości oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zadań publicznych w oparciu o stabilną regulację, odznaczającą się funkcjonalnością i jednolitością. Rozważania poświęcone np. przedawnieniu w prawie administracyjnym albo sukcesji wykazały, że jeżeli te zagadnienia zostały już uregulowane, to tylko fragmentarycznie. Sukcesja w obecnym stanie prawnym odnosi się do spółek prawa handlowego, a przedawnienie zostało najszerzej uregulowane w materii administracyjnych kar pieniężnych. Część ogólna prawa administracyjnego powinna znaleźć zastosowanie do każdej materii administracyjnoprawnej.

Wybór poszczególnych obszarów prawa administracyjnego jako elementów części ogólnej tego prawa został uzasadniony, a nadto dowiedziono możliwość spozytywizowania każdego z tych obszarów szczególnie, że podkreślono odniesienie elementu części ogólnej prawa administracyjnego do podziału tego prawa na prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe.

W rozdziale I wskazano następujące obszary składające się na omawianą część ogólną prawa administracyjnego:

1) zasady ogólne prawa administracyjnego z uwzględnieniem zasad ustrojowych oraz materialnych;
2) przepisy obejmujące system źródeł tego prawa;

3) tworzenie podmiotów administracji publicznej i przeprowadzanie zmian w ich strukturze, a także zagadnienie ich zdolności administracyjnoprawnej;
4) formy prawne działania;
5) unormowania dotyczące praw i obowiązków administracyjnoprawnych z uwzględnieniem praw i obowiązków osobistych, rzeczowych i mieszanych;
6) czynności administracyjnoprawne i ich skuteczność;
7) zagadnienie przedawnienia praw i obowiązków publicznoprawnych;
8) odpowiedzialność państwa za szkody;
9) definicje ustawowych pojęć uniwersalnych;
10) sukcesję w prawie administracyjnym;
11) zasady tworzenia, zmiany oraz zakończenia stosunków administracyjnoprawnych;
12) sankcje w prawie administracyjnym.

Każdy z tych obszarów został scharakteryzowany w poszczególnych rozdziałach niniejszej pracy. Celowo pominięto takie zagadnienia jak odpowiedzialność państwa za powstałe szkody wywołane działaniem albo zaniechaniem ze strony administracji publicznej, a także sankcje administracyjne. Tak jak wskazano w rozdziale I, są to obszary, które zostały ostatecznie unormowane - odpowiednio w Kodeksie cywilnym oraz Kodeksie postępowania administracyjnego. Mimo niezwykłej doniosłości obu tych zagadnień części ogólnej prawa administracyjnego, zamysłem niniejszej pracy była charakterystyka i własna propozycja brzmienia wyłącznie tych sfer, które dotąd nie zostały objęte regulacją normatywną albo uregulowano je fragmentarycznie. Ponadto rozważania nad zasadami, pojęciami oraz instytucjami prawa administracyjnego tworzące jego część ogólną były prowadzone w oderwaniu od materii prawnopodatkowej z uwagi na to, że prawo podatkowe posiada swoje własne uregulowania, stanowiące część ogólną prawa podatkowego. Przepisy Ordynacji podatkowej również regulują podstawowe zasady, pojęcia, czy też instytucje tego prawa. Zamiarem niniejszej pracy nie było wprowadzanie sprzeczności pomiędzy regulacjami prawa administracyjnego oraz prawa podatkowego.

Rozważania szczegółowe nad poszczególnymi elementami części ogólnej prawa administracyjnego, należało poprzedzić refleksją nad wartościami, którym ma służyć zaprojektowana ustawa - Prawo administracyjne ogólne. Wielokrotnie podkreślono, że zarówno administracja publiczna jak i prawo administracyjne

nie są stanowione same dla siebie. Zadaniem prawa administracyjnego oraz administracji publicznej jest służba społeczeństwu wyrażającemu pewne wartości, jakim daje posłuch. Wśród tych wartości należało wskazać przede wszystkim wartości samoistne, takie jak wspomniane kilkukrotnie dobro wspólne, dobro człowieka, a także interes publiczny, prawdę, humanizm, sprawiedliwość, zasady współżycia społecznego, skuteczność oraz pewność prawa. Niewątpliwie dobro człowieka i dobro wspólne są najważniejszymi wartościami uniwersalnymi prawa administracyjnego, ponieważ rolą państwa i podmiotów działających w jego imieniu jest tworzenie ogółu warunków rozwoju obywateli. Każda z kolejnych wartości stanowi konsekwencję przyjęcia tego twierdzenia, a poniekąd także jego rozwinięcie. To z kolei powinno przekładać się na proces legislacyjny, w wyniku którego prawodawca stanowi kolejne przepisy poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego. Uprawniony jest zatem wniosek, że każda z wartości prawa administracyjnego stanowi *ratio legis* dla konkretnych regulacji normatywnych. Racjonalny prawodawca, który czyni zadość woli suwerena, powinien przyjmować wskazane wartości uniwersalne jako determinantę dla swojej aktywności prawodawczej.

Prawo administracyjne, jak każda gałąź prawa, posiada swoje cechy, które pozwalają na odróżnienie jego od pozostałych gałęzi prawa. Dla lepszego poznania prawa administracyjnego, zrozumienia jego mechanizmów i zapewnienia wspomnianej funkcjonalności oraz jednolitości, (gdy jest ono wieloaspektowe, rozproszone w ramach wielu ustaw oraz zmienne), zasadne jest wyselekcjonowanie i zdefiniowanie pojęć uniwersalnych, a więc wspólnych dla prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Nie jest możliwe sformułowanie wyczerpującego katalogu pojęć prawnych, ponieważ materia normatywna jest rozległa oraz różnorodna. Zasadnym jest zatem, aby pojęcia, właściwe dla poszczególnych działów prawa administracyjnego, pozostały zdefiniowane w ramach regulacji, do których się odnoszą. Determinantą badawczą, przyjętą w rozdziale IV[1], była konieczność znalezienia takich pojęć, których zdefiniowanie nie będzie zakłócało porządków poszczególnych dziedzin prawa administracyjnego. W rozdziale IV sformułowano definicje następujących pojęć: administracja publiczna, organ administracji publicznej, decyzja administracyjna, interes prawny, kontrola, nadzór, kierownictwo, rzeczy publiczne, urządzenia użyteczności publicznej, ciężar publiczny, świadczenie publiczne oraz danina publiczna. Godnym uwagi jest to,

[1] Zob. rozdział IV, podrozdział 4.3., s. 214 i następne.

że każde z tych pojęć znajduje zastosowanie na gruncie co najmniej dwóch dziedzin zasadniczego podziału prawa administracyjnego.

Zaproponowany w podrozdziale 4.3. katalog uniwersalnych pojęć prawa administracyjnego, które następnie zostały zdefiniowane w oparciu o bogaty dorobek orzecznictwa oraz doktryny, miał na celu przede wszystkim wyjaśnienie wątpliwości w zakresie ich interpretowania. Przykładowo, zdefiniowania wymaga pojęcie „administracji publicznej". Jest to niezbędne, aby można było niewątpliwie ustalić czym jest ta administracja, na czym polega i kto ją sprawuje. Ze względu na swoją interdyscyplinarność, pojęcie „administracji publicznej" posiada bardzo nieostre granice znaczeniowe, a jednocześnie odnosi się do chyba najistotniejszego zagadnienia prawa administracyjnego, gdyż ta administracja wykonuje zadania publiczne na rzecz dobra wspólnego oraz stoi na straży realizacji praw i obowiązków skierowanych do adresatów norm materialnego prawa administracyjnego. W rozdziale IV niniejszej pracy przedstawiono bardzo obszernie stanowiska doktryny i orzecznictwa dotyczące podstawowych pojęć prawa administracyjnego. Dało się zauważyć, że niejednokrotnie były to poglądy pozostające ze sobą w dyskursie. Każda z przedstawionych propozycji definicji uwzględniała jednak różnice, jakie zarysowały się w badaniach naukowych prowadzonych na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Pamiętając stanowisko J. Gregorowicza oraz H. Harta o braku potrzeby nadmiernego definiowania pojęć prawnych, ograniczono się do tych pojęć, które mają podstawowe znaczenie dla prawa administracyjnego. Stanowisko F. Longchampsa o tworzeniu modeli pojęciowych, które stanowią refleksję naukową nad zjawiskami społecznymi, pozwala ująć w ramy normatywne te „zjawiska" stwarzane - według B. Wróblewskiego - przez prawodawcę.

Definiowanie uniwersalnych pojęć prawa administracyjnego, odnosi się do części „wyciągniętej przed nawias" całości prawa administracyjnego. Niezbędnym jest zatem uwzględnienie w projekcie ustawy - Prawo administracyjne ogólne - tych pojęć, które charakteryzują podstawowe instytucje prawa administracyjnego.

Nie tylko pojęcia uniwersalne, ale także zasady ogólne prawa administracyjnego stanowią potwierdzenie stabilności i funkcjonalności wszystkich regulacji administracyjnoprawnych. Postępowanie według tych zasad przez prawodawcę podustawowego, a także przez każdy podmiot administracji publicznej, będzie czyniło zadość działaniom zmierzającym do osiągnięcia dobra wspólnego. Tak jak wskazano za M. Kordelą, zasady prawa mają na celu realizację określonej wartości, której dawany jest posłuch. W rozdziale III wskazano wyraźnie, że traktując o zasadach prawa, należy postrzegać je dwutorowo - jako pewien stan rzeczy

(zasady w ujęciu opisowym) oraz jako dyrektywę, która nakazuje albo zakazuje określonego działania/zaniechania (zasady w ujęciu dyrektywalnym).

Różne stanowiska doktryny (często odmienne) dotyczące zasad prawnych wymagały sformułowania pewnych założeń, które następnie pozwalały na zastanowienie się nad konkretnymi zasadami ogólnymi prawa administracyjnego. Zasada prawa jest bowiem normą prawną, obowiązującą w tekście prawnym albo z niego wyinferowaną, co do której panuje zgodne stanowisko doktryny oraz orzecznictwa o zakwalifikowaniu jej do kategorii zasad oraz nie istnieje takie stanowisko, które mogłoby skutecznie je podważać.

Należało zastanowić się nad sformułowaniem katalogu warunków, których spełnienie pozwoli na jednoznaczny wniosek o tym, że daną normę prawną można uznać za zasadę ogólną prawa administracyjnego. W tym zakresie zasadne było odwołanie się do pracy K. Ziemskiego, poświęconej zasadom ogólnym prawa administracyjnego, który sformułował „test" pozwalający na dokonanie analizy kwalifikującej normy prawne do kategorii zasad ogólnych tego prawa. Badania nad każdą normą musiały dostarczyć pozytywnych odpowiedzi na pytania, czy ta norma wyznacza kierunki prac legislacyjnych, pełni rolę dyrektywy interpretacyjnej, ujednolica praktykę stosowania prawa, zapewnia elastyczność działań podejmowanych przez administrację na podstawie przepisów, zakreśla kierunki działań podejmowanych w ramach uznania administracyjnego oraz wypełnienia luki w prawie administracyjnym. Poza wskazanymi warunkami, K. Ziemski zasadnie postawił także wymóg spełnienia warunku aksjologicznego, wymagającego jednocześnie odpowiedzi czy zasada stanowi podwaliny instytucji prawnej oraz czy zasada jest racją dla szeregu innych norm. Tylko łączne spełnienie wszystkich powyższych warunków pozwalało na uznanie, że analizowana norma jest zasadą ogólną prawa administracyjnego.

W rozdziale III przedstawiono siedem zasad ogólnych, które spełniły każdy z ww. warunków uznania jej za zasadę prawa, a także odnosiły się do wartości uniwersalnych, o których była mowa w rozdziale II. Przedstawiono zasadę praworządności, zasadę dobrej administracji, zasadę proporcjonalności, zasadę jawności administracyjnej, zasadę subsydiarności, zasadę skuteczności oraz zasadę weryfikowalności administracji oraz jej działań/zaniechań. Ogólność każdej z tych zasad pozwoliło także odnieść je do administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego.

Przepis art. 87 Konstytucji RP wydaje się nie zostawiać wątpliwości co do katalogu źródeł prawa. Biorąc jednak pod uwagę to, że prawo administracyjne jest współstanowione przez podmioty administracji publicznej, a jak wiadomo,

administracja publiczna wymyka się w pewnych obszarach ramom prawnym, niezbędne okazało się poszukiwanie niezorganizowanych źródeł tej gałęzi prawa. Źródła niezorganizowane nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej do stanowienia lub stosowania prawa, ale wpływają na kształt źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Mają zatem niejako prawotwórczy wpływ na ustawy i akty podustawowe na poziomie stanowienia jak i stosowania prawa.

Źródłami niezorganizowanymi prawa administracyjnego są akty otwartego porządku prawnego, praktyka administracyjna, doktryna prawa administracyjnego, a także orzecznictwo polskich sądów i trybunałów, a także trybunałów europejskich. To dzięki tym źródłom można „napełnić" normy prawne treścią w sytuacjach, kiedy prawodawcy nie udało się tego uczynić w stopniu zamierzonym.

Rozdział V, oprócz omówienia niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, obejmował swoją analizą także europeizację prawa administracyjnego. Europeizacja, jak wyjaśniono, ma swój wydźwięk w administracyjnym prawie ustrojowym, materialnym oraz procesowym. Orzecznictwo TSUE oraz ETPC urzeczywistnia multicentryczność systemu prawnego.

Część ogólna prawa administracyjnego obejmuje nie tylko podstawowe pojęcia, zasady oraz instytucje. Dla jego zastosowania, szczególnie w obszarze realizacji praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, niezbędne jest uregulowanie relacji, jakie w tym celu nawiązują się na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Tym samym zasadnym było opisanie stosunków administracyjnoprawnych, które powstają pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami, z których jeden jest zawsze podmiotem administracji publicznej odznaczającym się władztwem administracyjnym. Stosunek administracyjnoprawny, bo tak należy określić relację prawną, jaka powstaje, kiedy wystąpią okoliczności faktyczne, z których zaistnieniem prawodawca wiąże określony skutek prawny, ma na celu osiągnięcie stanu rzeczy wyznaczonego treścią normy prawnej. Bywa tak, że skutek ten następuje z mocy prawa, a więc np. w drodze prawodawstwa, ale także, w wyniku przeprowadzenia postępowania w sprawie indywidualnej dla urzeczywistnienia normy prawa materialnego (stosowanie prawa).

Udział w stosunku prawnym wymaga przede wszystkim posiadania zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków, a także zdolności do skutecznego dokonywania czynności, które wywołują zamierzony skutek prawny. Rozdział VI dotyczył zagadnień stosunków administracyjnoprawnych, a w konsekwencji zdolności administracyjnoprawnej na gruncie prawa administracyjnego, stron tych stosunków, przedmiotu oraz treści stosunków. Analiza koncepcji J. Filipka zasadnie doprowadziła do wniosku, że w przypadku podmiotów administrowanych

zdolność administracyjnoprawna jest wywodzona z prawa cywilnego, z uwagi na jedność systemu prawnego. Podmiot prawa może posiadać tylko jedną zdolność. Na gruncie prawa administracyjnego nie jest ona jednak tak nieograniczona jak na gruncie prawa cywilnego. Normy prawa administracyjnego o charakterze *ius cogens* stanowią o obowiązkach, które mogą być nakładane w ściśle określonych warunkach. To samo dotyczy uprawnień. Jeśli chodzi o podmiot administracji publicznej - jest on tworzony, likwidowany oraz zmieniany tylko w drodze prawodawstwa i to o charakterze ustawowym. Przepisy ustrojowe wyznaczają zdolność administracyjnoprawną, ale prawo do bycia stroną konkretnego stosunku administracyjnoprawnego wyznacza wyłącznie norma materialnego prawa administracyjnego.

Istotnym elementem stosunków administracyjnoprawnych jest ich treść, na którą składają się prawa i obowiązki publicznoprawne. Dla uporządkowania relacji pomiędzy podmiotem administrującym a podmiotem administrowanym, zasadnym było rozwinięcie refleksji nad cechami praw i obowiązków. Za A. Peretiatkowiczem wskazano ich charakter publicznoprawny oraz osobisty. Z tych cech wyprowadzono jeszcze inne cechy - obligatoryjne egzekwowanie obowiązków, przedawnienie praw i obowiązków oraz względny zakaz sukcesji. Każda z tych cech praw i obowiązków stanowi element charakterystyczny dla prawa administracyjnego.

Omówienie w rozdziale VI cech praw i obowiązków publicznoprawnych stanowiło podstawę do analizy nad instytucjami prawa administracyjnego zapewniającymi stabilność stosunków administracyjnoprawnych. W rozdziale VII przedstawiono sukcesję, przedawnienie oraz egzekucję praw i obowiązków publicznoprawnych.

Dla zapewnienia stabilności stosunków administracyjnoprawnych, zasadnym jest wprowadzenie instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym. Jest ono znane na gruncie administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w dziale IVA Kodeksu postępowania administracyjnego, jednakże powinna objąć znacznie szersze spektrum normatywne.

W toku badań nad instytucją przedawnienia podano w wątpliwość to, czy każdy obowiązek, a także każde prawo powinno ulegać przedawnieniu. Pojawiły się stanowiska osłabiające twierdzenie o stosowaniu przedawnienia względem wszystkich praw i obowiązków. Przywołano dla przykładu obowiązek rozbiórki obiektów budowlanych, które np. uległy katastrofie budowlanej. Obiekty takie, które nie mogą być już użytkowane tak jak przed wystąpieniem katastrofy budowlanej, powinny być niezwłocznie rozebrane. Zaniechanie ze strony

zobowiązanego nie może prowadzić do przedawnienia tego obowiązku, ponieważ ruiny pozostałe po tych obiektach mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia lub życia osób fizycznych. Nie może także dojść do przedawnienia obowiązków o charakterze stałym, powstających, gdy tylko ziszczą się okoliczności, z których wystąpieniem prawodawca wiąże skutek prawny np. oczyszczanie chodników ze śniegu, lodu, błota.

Podobne wnioski sformułowano względem praw, które mają charakter wolnościowy np. prawo do zgromadzeń, prawo dostępu do informacji publicznej. Zasadna jest zatem konstatacja, że instytucja przedawnienia praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym powinna zostać unormowana, jednakże nie jest to instytucja, która powinna mieć charakter absolutny.

Obowiązek egzekucji obowiązków publicznoprawnych to dowód tego, jak dla prawodawcy istotna jest zasada skuteczności prawa administracyjnego i działań administracji publicznej. Z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, nie może być tak, że wierzyciel obowiązku publicznoprawnego (podmiot administracji publicznej) zaniecha wykonania obowiązku. Istotne jest bowiem to, że to nie wierzyciel bezpośrednio ma interes w tym, aby obowiązek został spełniony. Realizacja obowiązku ma na celu przyczynienie się do realizacji określonego zadania publicznego wpływającego na osiągnięcie dobrostanu wyznaczającego granice dobra wspólnego. Pod rozwagę podano również zasadność wprowadzenia egzekucji uprawnień publicznoprawnych. Sposób egzekwowania uprawnień wymaga odrębnej refleksji, czy powinna ona być urzeczywistniana w drodze sądowej czy administracyjnej egzekucji.

Ostatnia instytucja prawa administracyjnego wpływająca na stabilność stosunków administracyjnoprawnych to sukcesja. Względność zakazu sukcesji wymaga uświadomienia sobie, że prawa i obowiązki publicznoprawne mogą mieć charakter osobisty, rzeczowy albo mieszany. Te z nich, które odnoszą się do cech podmiotów prawa bezwzględnie nie podlegają sukcesji. Ich ścisły związek z osobą, która domaga się przyznania uprawnienia albo uwolnienia od obowiązku, sprawia, że śmierć osoby fizycznej lub likwidacja osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oznacza wygaśnięcie odpowiednio prawa i obowiązku, a w konsekwencji stosunku administracyjnoprawnego. Wyjątki od tej zasady odnoszą się do rzeczowych praw i obowiązków, gdyż ich istotą nie jest osoba, ale rzecz, do której ta osoba posiada tytuł prawny. Sukcesja została fragmentarycznie uregulowana. Znajduje ona zastosowanie na gruncie przepisów Kodeksu spółek handlowych w odniesieniu do sukcesji zezwoleń, koncesji oraz licencji w sytuacji łączenia, przejęcia oraz podziału spółek prawa handlowego.

Sukcesja, na zasadzie wyjątku od reguły o jej zakazie stosowania, powinna zostać uregulowana w odniesieniu do praw i obowiązków o charakterze rzeczowym, a także mieszanym, w których zachodzi przewaga względów rzeczowych.

Sukcesja znajduje również zastosowanie na gruncie prawa ustrojowego, a także procesowego. Tak jak wskazano w rozdziale VI podmiot administracji publicznej jest tworzony co do zasady w drodze aktów normatywnych. W związku z tym, zmiany w jego strukturze organizacyjnej, zadaniach i kompetencjach, a także kres jego istnienia następuje w tej samej drodze. Likwidując podmiot administracji publicznej, prawodawca powinien zdecydować o tym, czy jakiś inny podmiot administracji publicznej przejmie zadania i kompetencje po podmiocie zlikwidowanym, czy może te zadania i kompetencje nie będą już realizowane przez żaden podmiot. W przypadku sukcesji procesowej, związana jest ona z postępowaniami administracyjnym, egzekucyjnym i sądowoadministracyjnym, w którym śmierć strony postępowania może prowadzić do umorzenia postępowania albo do jego zawieszenia.

Stosunki administracyjnoprawne, dla ich urzeczywistnienia, wymagają formy, w której zostaną nawiązane. W zależności od celu wynikającego z przepisów prawa, podmiot administracji publicznej korzysta z form działania, jakie ustanowił prawodawca. Rozważania rozdziału VIII skoncentrowały się nie na samej istocie form prawnych działania administracji publicznej, ale na metodzie administrowania, która w ujęciu metody przekonywania, powinna doprowadzić do zmiany w sposobie sprawowania administracji publicznej. Nietrudno zauważyć, że spełnienie obowiązku albo przyznanie uprawnienia staje się łatwiejsze, gdy wiąże się z wzmacnianiem relacji partnerskiej pomiędzy stronami stosunku administracyjnoprawnego. W tej sytuacji niezasadnym wydaje się stosowanie form o charakterze władczym, które są zagrożone możliwością zastosowania przymusu.

Mając powyższe na uwadze założeniem rozdziału VIII było wprowadzenie metody przekonywania, która miałaby objawiać się w stosowaniu niewładzych form prawnych działania administracji publicznej. W tym celu sformułowano postulaty *de lege ferenda* w przedmiocie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego takich form jak umowa administracyjna oraz kontrakt administracyjny. Pierwsza z wymienionych form miałaby stanowić alternatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zawisłej przed organem administracji publicznej. Druga forma powinna mieć na celu utworzenie takiej sytuacji prawnej, w której podmiot administrowany zrealizuje w przyszłości swój obowiązek bez konieczności zastosowania przymusu, a jednocześnie nie spowoduje to uszczerbku w realizacji zadania publicznego. Obie postulowane instytucje prawne nie są instytucjami

nieznanymi w doktrynie prawa administracyjnego. Zostały one uregulowane w prawie niemieckim w materii ustawowej. Natomiast w prawie francuskim, są wytworem działalności orzeczniczej Rady Stanu.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego umowy administracyjnej oraz kontraktu administracyjnego oznacza konieczność dokonania rewizji wielu aktów normatywnych. W odniesieniu do umowy, wiąże się to przede wszystkim z koniecznością znowelizowania Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie jej zawierania, ale także Prawa o postępowania przed sądami administracyjnymi, w zakresie poddania jej kontroli sądowej. Obie te instytucje mogłyby zostać wprowadzone do polskiego systemu prawnego, jednakże należy pamiętać o tym, że jest szereg obszarów, w których te instytucje nie mogłyby znaleźć zastosowania, z uwagi na konieczność bezwzględnego zagwarantowania skuteczności oraz pewności prawa. Wspomniana rewizja systemu prawnego musiałaby objąć także szeroką analizę nad charakterem „spraw publicznych", do których zastosowanie tych instytucji byłoby możliwe. Oznacza to zatem, że zastosowanie umowy administracyjnej i kontraktu administracyjnego mogłoby mieć miejsce, kiedy przepis prawa administracyjnego tak stanowi.

Ostatni rozdział niniejszej pracy dotyczył zagadnień komparatystycznych związanych z częścią ogólną hiszpańskiego, francuskiego oraz holenderskiego prawa administracyjnego. Zamierzeniem tego rozdziału było sprawdzenie, czy inne niż polski porządki prawne również posiadają własne uregulowania tej materii, a jeżeli tak, to czy ich poszczególne elementy wykazują podobieństwo. Podjęto także próbę wskazania obszarów, jakie zasługiwałyby na adaptację do polskiego porządku prawnego.

Analiza systemu hiszpańskiego, francuskiego oraz holenderskiego pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków. Każdy z tych porządków posiada odmienne uregulowania, które mają także inny status. Hiszpańska ustawa o ustroju prawnym sektora publicznego reguluje szereg pojęć i zasad prawa administracyjnego. Odmienności ustrojowe, jakie cechują Hiszpanię sprawiają, że relacja pomiędzy zróżnicowanymi administracjami publicznymi wymaga ustawodawstwa o dużym stopniu ogólności.

Zupełnie inny jest status części ogólnej francuskiego prawa administracyjnego. Pierwsza uwaga, jaka dotyczy tej materii jest taka, że francuskie prawo administracyjne jest w znacznej części efektem działalności orzeczniczej Rady Stanu, a przez to prawo administracyjne we Francji obowiązuje pomimo wielu zaniechań prawodawczych. Rada Stanu wykreowała wiele instytucji prawa administracyjnego np. umowę administracyjną czy prawo zaskarżalności aktów

administracyjnych do sądów administracyjnych. Prawo administracyjne określa się we Francji mianem prawa pretorskiego, a więc pomimo braku regulacji normatywnych, dotyczących większości elementów części ogólnej prawa administracyjnego, w rozumieniu polskim, posiada ona status prawa obowiązującego. Postępowanie wbrew zasadom wynikającym z orzecznictwa Rady Stanu stanowi naruszenie prawa, które może być następnie zwalczane w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Analiza francuskiego prawa administracyjnego wykazała szereg podobieństw do polskiego systemu prawnego. Wiele zasad, instytucji i pojęć posiada cechy wspólne z polskimi uregulowaniami. Wystarczy wspomnieć o zasadzie praworządności, decentralizacji, dekoncentracji oraz służebnej roli administracji publicznej i prawa administracyjnego. Francuskie prawo rozwinęło także formy konsensualne, które mogłyby stanowić fundament dla dalszych rozważań nad urzeczywistnieniem postulatów *de lege ferenda* przedstawionych w rozdziale VII - wprowadzenia instytucji umowy administracyjnej i kontraktu administracyjnego.

Holenderskie prawo administracyjne, pomimo zapowiedzi w Konstytucji Holandii o konieczności uregulowania zasad prawa administracyjnego, reguluje przede wszystkim prawo procesowe, chociaż analiza ustawy - Ogólne prawo administracyjne pozwoliła na zrekonstruowanie zasad ustrojowych. Przepisy tej ustawy regulują podobne zasady prawne - zasadę legalności, zasadę odpowiedzialności administracji, czy też zasadę dobrej administracji, mimo iż nie zawsze są one nazwane wprost.

Prawo holenderskie wykazuje w najmniejszym stopniu podobieństwo do regulacji polskiego prawa administracyjnego. Dalsza refleksja nad przepisami ustawy - Ogólne prawo administracyjne byłaby źródłem bardzo cennych wniosków, gdyby niniejsza praca koncentrowała się zasadniczo nad przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie części ogólnej prawa administracyjnego.

Podsumowując należy stwierdzić, że część ogólna prawa administracyjnego nadaje się do ujęcia w ramy normatywne. Rzeczona część powinna stanowić wspomniane „twarde jądro" (według A. Wasilewskiego), czy też „półcień znaczeniowy (według H. Harta), a przez to spajać regulacje prawnoustrojowe, prawnomaterialne oraz prawnoprocesowe. Ogólność, czy też uniwersalność wskazuje, że część ogólna tego prawa będzie miała zastosowanie do każdego działu prawa administracyjnego. To natomiast powinno zwiększyć stabilność, funkcjonalność i jednolitość w zakresie stanowienia jak i stosowania prawa administracyjnego.

Przeprowadzone badania zdają się potwierdzać postawione we wstępie do niniejszej pracy tezy: 1) kodyfikacja prawa administracyjnego, w sposób, który

reguluje całość albo znaczną jego część, jest niemożliwa; 2) zamiast kodyfikacji, należy zastosować inny zabieg legislacyjny, prowadzący do osiągnięcia operatywności prawa, formułujący i utrwalający wzorce rozstrzygania problemów prawnych, wobec których można stawiać zarazem wymagania użyteczności i ważności - pozytywizację prawa; 3) uchwalenie ustawy obejmującej część ogólną prawa administracyjnego jest, po pierwsze pożądane, a po drugie - możliwe; 4) część ogólna prawa administracyjnego składa się z tych elementów, które są wspólne dla prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego; 5) tak pojmowana część ogólna, następnie uchwalona jako ustawa, powinna doprowadzić do ujednolicenia pojęć, zasad, instytucji oraz form, w jakich prawo administracyjne urzeczywistnia się lub jest urzeczywistniane. Część ogólna prawa administracyjnego jest niejako „łącznikiem" dla całego spektrum normatywnego prawa administracyjnego, który to „łącznik" będzie pozwalać na rozstrzygnięcie wielu wątpliwości interpretacyjnych w procesie stosowania prawa. Ponadto będzie stanowić wyznacznik dla procesu stanowienia prawa. Istotne jest bowiem to, aby każdy akt stanowienia lub stosowania prawa administracyjnego urzeczywistniał wartości leżące u jego podstaw, a jednocześnie prowadził do skutecznej realizacji zadań publicznych pomimo wieloaspektowości i rozproszenia materii prawnoadministracyjnej oraz jej zmienności. Rozważania podjęte w każdym rozdziale świadczą o tym, że możliwym jest wyznaczenie treści normatywnej rzeczonej części ogólnej. Załącznik do niniejszej pracy stanowi tego dowód.

Warto zastanowić się nad jeszcze jedną kwestią - czy sposób spozytywizowania części ogólnej prawa administracyjnego może nastąpić wyłącznie w sposób przedstawiony w niniejszej pracy? Odpowiedź jest zapewne negatywna. Można wyobrazić sobie następujący zabieg: nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego na wzór holenderskiej ustawy - Ogólne prawo administracyjne - która wymagałaby przekształcenia istoty postępowania administracyjnego z postępowania czysto jurysdykcyjnego w postępowanie sensu *largo*. Wprowadzenie do polskiej ustawy procesowej zasad ustrojowych, form prawnych działania omówionych w rozdziale VIII, czy też reguł tworzenia, zmieniania i znoszenia stosunków administracyjnoprawnych, wymagałoby całkowitego przemodelowania istoty postępowania administracyjnego. Powyższy zabieg nie jest niemożliwy, jednakże powodowałby zbyt daleko idące konsekwencje, które mogłyby zdestabilizować instytucje procesowe.

Kończąc już rozważania nad częścią ogólną prawa administracyjnego można pokusić się o próbę wskazania konsekwencji, jakie prawdopodobnie wywoła uchwalenie zaprojektowanej ustawy - Prawo administracyjne ogólne.

Niewątpliwe jest bowiem to, że normatywne ujęcie części ogólnej prawa administracyjnego będzie wiązać się z koniecznością dostosowania obowiązujących przepisów prawa administracyjnego do niej, o czym zdaje się zapomnieli wszyscy projektodawcy POPA z 1988 r., 1996 r. oraz 2008 r. Budzące wątpliwości byłoby uchwalenie nowej ustawy bez dokonania rewizji systemu prawnego. Najlepszym rozwiązaniem byłoby równolegle opracowanie projektu ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo administracyjne ogólne. Pomijając już kwestię *vacatio legis*, które zapewne musiałoby być co najmniej kilkumiesięczne, należałoby dokonać sprawdzenia, a następnie ujednolicenia poszczególnych działów prawa administracyjnego, aby nie dochodziło do powstawania sprzeczności pomiędzy obowiązującymi aktami prawnymi a częścią ogólną prawa administracyjnego. Tylko takie kompleksowe uregulowanie zmian do systemu prawa, może doprowadzić do prawidłowego i niezakłóconego wejścia w życie przepisów wspólnych dla administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego.

Konsekwencją wejścia w życie ustawy - Prawo administracyjne ogólne - powinno być ułatwienie procesu stosowania prawa, dzięki zdefiniowanym pojęciom uniwersalnym. Przykładowo, dzięki zdefiniowaniu pojęcia „administracji publicznej", żaden podmiot nie będzie miał wątpliwości, czy stanowi część tejże administracji, jeżeli sam wykonuje zadania publiczne. Z kolei zdefiniowanie „kontroli", „nadzoru" oraz „kierownictwa" pozwoli na prawidłowe określenie właściwości podmiotów uprawnionych do stosowania każdej z tych instytucji prawnych.

Sformułowanie zasad ogólnych prawa administracyjnego przyczyni się nie tylko do prawidłowego stosowania prawa przez organy administracji publicznej, ale także przez wszystkie podmioty administracji publicznej, które przecież działają także poza postępowaniem administracyjnym. To samo dotyczy procesu stanowienia prawa, szczególnie że ma ono na celu uczynienie zadość wartościom uniwersalnym.

Uregulowania dotyczące przedawnienia, czy względnej sukcesji ujednolicą stosowanie prawa, a także zabezpieczą sytuację prawną podmiotów administrujących oraz podmiotów administrowanych.

Nowe konsensualne formy działania administracji publicznej pozwolą na kooperatywne realizowanie zadań publicznych ze świadomością o tym, że relacje partnerskie zmobilizują podmioty spoza administracji do działania nie tylko w interesie własnym, ale także interesie publicznym na rzecz dobra wspólnego.

BIBLIOGRAFIA

I. Wykaz literatury

Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2006, nr 2.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1998.

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2009.

Adamiak B., *Tok postępowania egzekucyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.

Adamovich L., *Handbuch des oesterreichen Verwaltungsrechts*, Wien 1954.

Adriaanse P., Barkhuysen T., den Ouden W., Schuurmans Y., *Effective Implementation of European Community law. A facilitating Role of Dutch General Administrative Law*, „Transilvanian Rewiew of Administrative Sciences" 2008, nr 22E.

Ajdukiewicz K., *Język i poznanie. Tom II*, Warszawa 1985.

Albertí Rovira E., *Relaciones entre las Administraciones Públicas*, [w:] J. Leguina Villa, M. Sánchez Morón (red.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid 1993.

Alchourrón E. C., Bulygin E., *Normative Systems*, New York-Wien 1971.

Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, tłum. J Rivers, Oxford 2002.

Alexy R., *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris" 2000, nr 3.

de los Ángeles Fernández Scagliusi M., *La reforma del procedimiento administrativo: la nueva ley 39/2015, 1 deoctubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*, „Estudios de Deusto" 2015, nr 2.

Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 2007.

Austin J., *The Providence of Jurisprudence Determined*, London 1954.

Badura P., *Verwaltungsrecht im liberalen und sozialen Rechsstaat*, Tüblingen 1966.

Banaś G., *Sprawna administracja warunkiem budowy nowoczesnego społeczeństwa*, [w:] J. Sikorski (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Kielce 2007.

Bandarzewski K., *Kierunki zmian ustroju samorządu terytorialnego na kanwie prezydenckiego projektu ustawy dotyczącej społeczności lokalnych i jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. I. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, LEX 2012.

Barrio García G., *Principios de Relación entre administraciones públicas*, „Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña" 2000, nr 4.

Bauer H., *Entwicklungslinien der Vertragsrechts lehre*, [w:] W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle (red.), *Grundlagen des Verwaltungsrecht, Bd. 2: Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, München 2012.

Bauer H., *Verwaltungsrechtslehre im Umbruch? Rechtsformen und Rechtsverhältnisse als Elemente einer zeitgemäßen Verwaltungsrechtsdogmatik*, „Die Verwaltung" 1992, nr 3.

Bąkowski T., *W kierunku kodyfikacji administracyjnego prawa materialnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, nr 31.

Benz A., *Kooperative Verwaltung*, Baden-Baden 1994.

van den Berge L., *The Relational Turn in Dutch Administrative Law*, „Utrech Law Review" 2017, nr 13.

Bernatzik E., *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft,* „Verwaltungsrechtliche Studien", Wien 1886.

Bertone M., Leloup M., *Les grand Paris. Les coulisses de la consultation*, Paris 2009.

Bielecki L., *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Kielce 2013.

Bielecki L., Stelmasiak J., *Zakres jawności działania organów powiatu*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015.

Bielska-Brodziak A., *Kłopoty z definicjami legalnymi*, [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.

Bielski P., *Glosa do wyroku SN z dnia 24 czerwca 1998 r., I CKN 780/97*, „Prawo Spółek" 2000, nr 2.

Bień-Kacała A., *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji z 1997 r.*, Toruń 2005.

Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1979.

Biernat S., Dąbek D., *Grundzüge des polnischen Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer*, [w:] A. von Bogdandy, P. Huber, S. Casese (red.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Berlin 2017.

Bieś-Srokosz P., *Problemy kodyfikacyjne polskiego prawa administracyjnego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze" 2020, nr 11.

Bigo T., *Prawo administracyjne. Instytucje podstawowe*, Wrocław 1948.

Bigo T., *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa" 1962, nr 5.

Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle prawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Bigo T., Longchamps F., *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze" 1965, nr 7.

Blicharz J., *Rola doktryny prawniczej jako szczególnego (nieformalnego) źródła prawa. Kilka refleksji,* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Błachnio-Parzych A., *Zastosowanie konstytucyjnej zasady nullum crimen, nulla poena sine lege do odpowiedzialności administracyjnej o charakterze penalnym*, Warszawa 2026.

Błachucki M., *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organ administracji publicznej,* [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014.

Błaś A., *Dylematy administracji publicznej w państwie prawa*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.

Błaś A., *Działania faktyczne administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

Błaś A., *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

Błaś A., *Przedmowa*, [w:] A. Błaś, *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

Błaś A., *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administrowaniu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1973, nr 202.

Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.

Błażewski M., *Normy techniczne jako pozasystemowe źródła prawa,* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Boć J., *Esej o generalnej policji administracyjnej*, [w:] D. Kijowski, M. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, Białystok 2016.

Boć J., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

Boć J., *O umowie administracyjnoprawnej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne i sytuacje administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.

Boć J., Błaś A., *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.

Bogusz M., *Zaskarżanie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997.

Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les Grands Arrêts du contentieux administratif*, Paris 2006.

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

Borkowski J., *Francja*, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.

Borkowski J., *Nowy francuski kodeks sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 10.

Borkowski J., *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.

Borkowski J., Krawczyk A., *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.

Borkowski M., *Glosa do uchwały SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 45/08*, LEX/el. 2009.

Borucka-Arctowa M., Woleński J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 1997.

Boto Álvarez A., *La noción de sector público institucional: aplauso, crítica y desconcierto*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2, s. 85.

Broniewicz W., Marciniak A., Kunicki I., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2016.

Brühl R., *Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung. Praktische Anleitung zum Erwerb prüfungsrelevanter Kenntnisse und Fertigkeiten*, Köln 1991.

Buczkowski Ł., *Instrumenty wdrażania idei dobrej administracji na gruncie zasady parlamentarnego systemu rządów*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Burgi M., [w:] H.U. Erichsen, D. Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2002.

Casino Rubio M., *La potestad sancionadora de la administración y vuelta a la casilla de salida*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2.

Celińska-Grzegorczyk K., *Europeizacja postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021.

Cendrowicz D., *Postępowanie w sprawie świadczeń z zakresu pomocy społecznej a jawność działania administracji publicznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015.

Cern G., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych wykonywanych przez gminę - uwagi teoretyczne i praktyczne*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016.

Chapus R., *Droit administratif général. Tome I*. Paris 2001.

Chełmoński A., *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego. Materiały Konferencyjne*, Wrocław 1999.

Chmaj M. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.

Chmielnicki P., *Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Chodorowski J., *Definicje w systemach ekonomicznych*, Wrocław 1974.

Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo" 1995, nr 6.

Chróścielewski W., Kmieciak Z., *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.

Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999.

Chyb P., *Sukcesja administracyjnoprawna w procesie łączenia się spółek (uwagi na tle art. 618 KSH)*, [w:] B. Bieńkowska, D. Szafrański (red.), *Problemy prawa polskiego i obcego w ujęciu historycznym, praktycznym i teoretycznym. Część druga*, Warszawa 2009.

Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971.

Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.

Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.

Cieślik Z., *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004.

Czepita S., *Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996.

Czeżowski T., *Główne zasady nauk filozoficznych*, Wrocław 1959.

Czeżowski T., *O tradycyjnych rozróżnieniach wśród definicji*, [w:] T. Czeżowski (red.), *Filozofia na rozdrożu. Analizy metodologiczne*, Warszawa 1965.

Człowiekowska J., *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011.

Człowiekowska J., *Odesłania a niezorganizowane źródła prawa administracyjnego,* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Człowiekowska J., *Zasady prawa budowlanego,* [w:] I. Niżnik-Dobosz, M. Krawczyk, W. Jakimowicz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Czuma I., *Glosa do wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 16 października 1935 r., l. rej. 10.702/3*, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych" 1935, nr 7-8.

Ćwiklińska M., Szewczyk E., *Postępowania w sprawie wyboru projektu współfinansowanego ze środków UE*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2024, nr 5.

Daniel P., Geburczyk F., *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019.

Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 1965.

Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.

Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.

Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

Dąbek D., *Niezorganizowane źródła prawa - idea, rzeczywistość, perspektywy*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.

Dąbek D., *Współczesne pojęcie źródła prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródła prawa,* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Dąbrowski K., *Logika w wykładni i stosowaniu prawa*, „Gazeta Administracji" 1937, nr 19.

Debbasch C., *Décentralisation*, [w:] *La décentralisation un facteur possible?* „Futuribles 2000" 1982, nr 56.

Debbasch C., *Institutions et droit administratifs. Tome 1. Les structures administratives*, Paris 1991.

Debbasch C., *Institutions et droit administratifs. Tome 2. L'actions et le contrôle de l'administration*, Paris 1992.

Debbasch C., *La décentralisation pour la rénovation de l'Etat*, „Presses Universitaires de France" 1976.

Defecińska-Tomczak K., *Hiszpania*, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.

Dekker J., Drupsteen T., *Legal Protection Against Decision of Public Authorities in the Netherlands*, [w:] Y. Zhang (red.), *Comparative Sudies on the Judicial Rewiew System in East and Southeast Asia*, Hague-London-Boston 1997.

Delcamp A., *Le problème de la déconcentration dans les pays européens*, „Revue Française de Droit Administratif" 1995.

Denek K., [w:] K. Denek (red.), *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 1999.

Dębska M., *Komentarz do § 11 ZTP*, [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, LexisNexis 2013.

Digesta Justyniańskie. Księga pierwsza, tłum. B. Szolc-Nartowski, Warszawa 2007.

Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.

Dobranowski R., Tomaszek, P. *Przekształcanie spółek kapitałowych*, Kraków 1996.

Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominum)*, „Studia Prawnicze" 2002, nr 3.

Dolnicki B., *Sprawność i demokratyzm w strukturze i działaniu polskiej administracji lokalnej*, [w:] E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Rzeszów 2006.

Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 3.

Dolnicki B., *Wstęp*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015.

Dolnicki B., Cybulska R., *Nowe dwustronne formy działania administracji publicznej - zagadnienia wybrane*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Drobysz M., *Stanowienie prawa przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości - studium zasady ogólnej,* [w:] C. Mik (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń 2001.

Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.

Duez P., Debeyre G., *Traité de droit administratif*, Paris 1952.

Duguit L., *Les transformations du droit public*, Paris 1913.

Duniewska Z., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Duniewska Z., *Prawo administracyjne - wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa* administracyjnego, Warszawa 2015.

Duniewska Z., *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego - wyznaczanie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego Tom VII, Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012.

Duniewska Z., *Zasada proporcjonalności*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Duniewska Z., Stahl M., Krakała A. (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, J. Woleński, Warszawa 1998.

Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.

Działocha K., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego w praktyce konstytucyjnej*, Lublin 2000.

Favoreu L., *Décentralisation et constitution*, „Revue du droit public et de la science politique" 1982.

Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947.

Filipek J., *Działania faktyczne i czynności prawne*, [w:] W. Brzeziński (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Kraków 1970.

Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 2.

Filipek J., *Podmiotowość w prawie administracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Cz. I,* Kraków 2003.

Filipek J., *Sankcja w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12.

Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.

Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1979, nr 11.

Filipowicz A., *Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1981, nr 1.

Fill W., *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo", 2009, nr 6.

Fischer B., *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017.

Fleiner F., *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928, s. 34, E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, München 1973.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 84*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

Florjanowicz-Błachut P., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na materialne prawo administracyjne państw członkowskich,* [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, München 1973.

Frankiewicz E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 12.

Frąckowiak J., *Jednostka organizacyjna jako substrat osoby prawnej i ustawowej*, [w:] L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.

Fuller L., *Moralność prawa*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2004.

Fuller L., *The Morality of Law*, New Haven 1969.

Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 2.

Gaudemet Y., *Droit administratif*, Paris 2005.

Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2000.

Giełda M., *Idea społeczeństwa obywatelskiego i zasada subsydiarności a umowy administracyjnoprawne*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Giełda M., *Wybrane aspekty kontroli i nadzoru nad kontraktem wojewódzkim*, [w:] L. Górnicki (red.), *Folia Iuridica Wratislaviensis. Vol. 1, No 2.*, Wrocław 2012.

Gizbert-Studnicki T., *Konflikt dóbr i konflikt norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 1989, nr 1.

Glanc-Żabiełowicz M., *Niemoralność w ryzach prawa*, [w:] J. Zajadło, K. Zeidler (red.), *Fascynujące ścieżki filozofii prawa 2*, Warszawa 2021.

Glejt P., *Uchwały abstrakcyjne Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] J.P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015.

Gomułowicz A., *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.

Gomułowicz A., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jako źródło prawa podatkowego,* [w:] S. Pikulski et. Al. (red.), *Ius et lex. Księga pamiątkowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.

Gomułowicz A., *Pojęcie podatku*, [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016.

Gomułowicz A., *Władza sędziego - zasadnicze dylematy*, „Krytyka Prawa" 2024, nr 4.

Górski M., *Nakaz i zakaz*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.

Górski M., Kierzkowska J., *Strategie, plany i programy,* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.

Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.

Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo" 1988, nr 6.

Grabicki K., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego,* [w:] J. P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015.

Grapperhaus F., *Opowieści podatkowe Drugiego Millenium: opodatkowanie w Europie (1000-2000), Stanach Zjednoczonych Ameryki (1765-1801) i Indiach (1526-1709)*, tłum. J. Głuchowski, Toruń 2000.

Grążawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*, [w:] I. SkrzydłoNiżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

Gregorowicz J., *Definicje w prawie i nauce prawa*, Łódź 1962.

Grossmann T., *Skarga do WSA. Praktyczne wskazówki, przykłady, kazusy, orzecznictwo*, Warszawa 2020.

Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017.

Halasz A., *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019.

Hart H., *Definition and theory in jurisprudence. An inaugural lecture*, Oxford 1953.

Hart H., *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998.

Hauser R., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych*, [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.

Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 201.

Hauser R., *Wykładnia przepisów konstytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zagadnienia wybrane*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.

Hauser R., Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych przepisach procesowych*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 2.

Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Pojęcie i funkcje prawa procesowego*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017.

Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Sądowa kontrola administracji*, [w:] K. Celińska-Grzegorczyk, R. Hauser, W. Piątek, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądowoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013.

Hauser R., Sawczyn W., Siegień J., *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2021, nr 1-2.

Hauser R., Trzciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008.

Hengstschläger J., Leeb D., *Verwaltungsverfahrensrecht. Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten*, Wien 2014.

Hervada J., *Wprowadzenie do prawa naturalnego*, tłum. A. Dorabialska, Kraków 2011.

Hilarowicz T., *Kwestja stosowania zasad prawa cywilnego jako ogólnych zasad prawnych w drodze analogii w prawie administracyjnem (z uwzględnieniem judykatury Najwyższego Trybunału Administracyjnego)*, [w:] J. Kopczyński (red.) *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu*, Warszawa 1929.

Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.

Iserzon E., *Teza 2 do art. 27*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970.

Iwańska B., *Przekształcenia materialnego prawa administracyjnego pod wpływem prawa europejskiego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.

Jabłoński M., *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.

Jackowski M., *Następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego w procesie sądowego stosowania prawa*, Warszawa 2016.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.

Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.

Jagielski J., *Zagadnienia i pojęcia ogólne teorii prawa administracyjnego,* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Jagoda J., *Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości?*, Katowice 2015.

Jakimowicz W., *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (pespektywa teoretyczna)*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska,* Warszawa 2019.

Jakimowicz W., *Interes indywidualny w prawie administracyjnym*, „Casus" 1999, nr 14.

Jakimowicz W., *Wybrane zagadnienia prawnomaterialne i prawnoprocesowe ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717)*, „Casus" 2004, nr 34.

Jakubek-Lalik J., *Krajowa administracja publiczna warunkach członkostwa w Unii Europejskiej,* [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

Jan XXIII, *Mater et Magistra*, Rzym 1961.

Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waligórski M., Wojtczak K. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.

Jaroszyński A., *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977.

Jastrzębski L., *Ochrona prawna przyrody i środowiska w PRL - zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1979.

Jaśkowska M., *Decyzja administracyjna a wyrok sądu administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Jaworski W., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.

Jendrośka J., Bar M., *Czynniki wpływające na implementację wspólnotowego prawa ochrony środowiska w Polsce: próba oceny*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008.

Jędrzejczak M., *Przepisy przejściowe i dostosowujące*, [w:] K. Ziemski (red.), *Legislacja w administracji. Materiały do konwersatoriów*, Poznań 2016.

Jędrzejewski S., Kijowski D., *Glosa do wyroku z 12 I 1999, P 2/98*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 3.

Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Łódź 1995.

Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz A., *Organización administrativa y relaciones interadministrativas*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2.

Jodłowski J., [w:] J. Jodłowski, Z. Reisch, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996.

Kalicka S., *O organach i podmiotach administracji*, [w:] T. Cyprian i in. (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973.

Kamiński M., *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego a procedury administracyjne regulacyjne. Uwagi teoretyczne i prawnoporównawcze*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Komentarz do art. 17,* [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, LEX 2016.

Kamiński S., *Gergonne'a teoria definicji*, Lublin 1958.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1943.

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

Kelly J.M., *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006.

Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.

Kelsen H., *Reine Rechtslehre*, Wien 1960.

Kieres L., *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 3.

Kieślowska M., *W poszukiwaniu części ogólnej prawa administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.

Kijowski D., *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Kijowski D., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego - trzecie podejście*, „Prawo do Dobrej Administracji 1988-2006", nr 60.

Kijowski D., *Rzeczy i urządzenia publiczne jako przedmiot prawa administracyjnego materialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.

Kijowski D., *Umowa administracyjna w części ogólnej polskiego prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

Kijowski D., *Umowy w administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Kijowski D., *Uprawnienia administracyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.

Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 4.

von Kirchmann J. H., *Die Werthlosigjeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, Berlin 1938.

Kisielowska M., *Multicentryczność jako aksjomat prawa administracyjnego,* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Kisielowska M., *Multicentryczność norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 5.

Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 7-8.

Klat-Wertelecka L., *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009.

Klat-Wertelecka L., *Przedawnienie obowiązku administracyjnoprawnego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2010.

Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Kledzik P., *Instytucja przedawnienia obowiązku w postępowaniu egzekucyjnym w administracji jako podstawa ochrony praw jednostki*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Toruń 2018.

Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.

Kmieciak Z., *Europejskie standardy prawa do sądu w sprawach z dziedziny administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.

Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994.

Kmiecik Z., *Proceduralny stosunek administracyjny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22.

Knaga D., *Niezawisłość sędziowska jako konstytucyjna zasada wymiaru sprawiedliwości*, Poznań 2024.

Knysiak-Molczyk H., *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Knysiak-Sudyka H., *Interes prawny w prawie administracyjnym - perspektywa Polski*, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017.

Knysiak-Sudyka H., *Współczesne problemy kodyfikacji polskiego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze" 2021, nr 2.

Kokocińska K., *Kontrakt terytorialny - instrument współpracy podmiotów prowadzących politykę rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, nr 3.

Kokocińska K., *Wybrane formy polityki rozwoju*, [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009.

Kopeć-Jakimiec J., *Działalność uchwałodawcza sądów administracyjnych w Polsce i w Niemczech*, Łódź 2019.

Kordela M., *Zasada prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, nr 1.

Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014.

Kornobis-Romanowska D., *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Warszawa 2007.

Korzeniowska-Polak A., *Holandia*, [w:] Z. Kmieciak (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Warszawa 2010.

Kościuk D., *Zasada informowania w kontekście prawa administracji elektronicznej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018

Korbus B., Strawiński M., Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, Warszawa 2009.

Korczak J., *Dobro publiczne jako wartość w działaniach organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1973.

Kotarbiński T., *Wykłady z dziejów logiki*, Łódź 1957.

Kotulski M., *Interpretacje podatkowe jako niezorganizowane źródła prawa,* [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Kowalczyk K., *Hybrydowy (administracyjno-cywilny) charakter podmiotów administracji publicznej na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

Köttgen A., *Die Organisationsgewalt*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehren" 1958, nr 16.

Krajewski M., *Autonomia proceduralna i instytucjonalna państw członkowskich a unijny standard postępowania administracyjnego,* [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.

Krajewski M., *Znaczenie zwrotów niedookreślonych i nieostrych dla prawotwórczej wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne*, [w:] J.P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015.

Krakała A., *Zasada godności człowieka - wybrane zagadnienia*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Krasnodębski R., *Tworzenie standardów przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w zakresie postępowań podatkowych i karno-skarbowych,* [w:] A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016.

Krawczyk M., *Metodologiczne wyzwania w poznawaniu prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Kruszyńska-Kośmicka M., *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, Poznań 2010.

Krygier S., *Koncesja i zezwolenie - następstwo prawne*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach" 2003, nr 8Kubiak-Kozłowska A., *Formy konsensualne w postępowaniu administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Krzykowski P., *Specyfika sądowej kontroli decyzji w sprawach zwrotu przyznanego dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w nowej perspektywie finansowej na lata 2021-2027*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2023, nr 3.

Krzywoń A., *Podatki i inne daniny w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.

Kubiak A., *Perspektywy rozwoju form konsensualnych w polskim prawie administracyjnym*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.

Kulicki J., *Administracja danin publicznych w Polsce*, Warszawa 2014.

Kucsko-Stadlmayer G., *European Ombudsman Institution*, Wien 2008.

Kuta T., *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego" 1959, nr 14.

Kuta T., *Ku nowej koncepcji administracji publicznej*, Prawo XII, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego", Wrocław 1964.

Kuta T., *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, „Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego" 1963, nr 90.

Kuta T., *Pojęcie i zakres administracji państwowej*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.

Kuta T., *Prawne formy działania administracji*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.

Lande J., *Nauka o normie prawnej*, Lublin 1956.

Lang J., *Kontrola administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Lang J., *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Lang W., *Uwagi o możliwościach uzasadniania systemów normatywnych*, „Etyka" 1972, nr 10.

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948.

Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego - zarys części ogólnej (reprint),* Kraków 2003.

de Laubadère A., *Traité élémentaire du droit administratif. Tome I*, Paris 1963.

de Laubadère A., Venezia J., Gaudemet Y., *Traité de droit administratif, Tome I*, Paris 1994.

Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J. A., *Metody wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, tłum. A. Sikora-Kaléda, Warszawa 2024.

Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilna*, [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smagi (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

Leon XIII, *Rerum novarum. W kwestii socjalnej o położeniu robotników*, Warszawa 2001.

Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005.

Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010.

Leoński Z., *Podstawowe problemy reformy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu" 2000, nr 3.

Leoński Z., *Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego i jego elementy*, [w:] Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985.

Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.

Leszczyński J., *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Kraków 2010.

Leszczyński L., *Podstawa decyzji stosowania prawa administracyjnego. Ustalenia walidacyjne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.

Letourneur M., Meric J., *Conceil d'Etat et juridictions administratives*, Paris 1955.

Lewicka R., *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej,* [w:] P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Lewicka R., Lewicki M., Wyporska-Frankiewicz J., *Kilka uwag na temat przedawnienia sankcji administracyjnych*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 8.

Liet-Veaux G., „La Revue Administrative" 1950, nr 18.

Litwin J., *Kodeks cywilny a prawo administracyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1964, nr 10.

Litwin J., *Projekt kodeksu cywilnego a prawo administracyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1955, nr 1.

Litwin J., *Z problematyki styku prawa cywilnego z administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1965, nr 4.

Lipowicz I., *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej - pomiędzy stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, nr 4.

Liżewski B., *Formy realizacji zasady słuszności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2011, nr 15.

Long M., Weil P., Braibant G. i inni, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris 2009.

Longchamps F., *Akt administracyjny w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tom 2*, Warszawa 1954.

Longchamps F., *Kontrola instancyjna w postępowaniu administracyjnym*, „Kontrola Państwowa" 1964, nr 6.

Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" Prawo X, Warszawa- Wrocław 1962, nr 202 s. 61.

Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961, nr 12.

Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego" Prawo VII, Wrocław 1960.

Longchamps F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego" Prawo III, Wrocław 1958.

Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968.

Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 6.

Longchamps F., *O administracji publicznej (Problem poznawczy)*, [w:] J. Fiema, W. Gutekunst, S. Hubert (red.), *Księga pamiątkowa ku czci prof. dra Witolda Świdy*, Warszawa 1969.

Longchamps F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo" 1958, nr 1.

Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" Prawo XII, Wrocław 1964.

Longchamps F., *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, [w:] T. Cyprian (red.), *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa-Poznań 1973.

Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.

Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.

López Rodó L., *Es estado español, ¿es un estado federal?*, Berlin 1984.

Lyons D., *Etyka i rządy prawa*, Warszawa 2000.

Łaszczyca G., *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Łaszczyca G., Matan A., *Następstwo w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Łączkowski W., *Ustrojowe podstawy prawa publicznego*, [w:] S. Fundowicz (red.), *Studia z prawa publicznego*, *Tom 1*, Lublin 1999.

Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo" 2010, nr 7-8.

Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jego konsekwencje*, „Państwo i Prawo" 2005, nr 4.

Łętowska E., *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności*, [w:] P. Szymaniec (red.), *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, Wałbrzych 2015.

Łętowska E., *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2010, nr 10.

Łętowski J., *Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze" 1975, nr 2.

Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

Łoboda M., Strzelec D., *Kontrola przestrzegania przepisów prawa* podatkowego, Warszawa 2017.

Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.

Łukowski Ł, Żukowski B., *Zasady tzw. „prawdy materialnej" i „prawdy formalnej". Analiza logiczno-filozoficzna i przeglądowa*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica" 2014, nr 73.

Maciejewski M., *Imposybilizm prawny a rozliczalność administracji*, „Krytyka Prawna" Tom 13, 2021, nr 3.

Maciejewski M., *Skuteczność jako wartość prawa administracyjnego i administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017.

Majkowska S., *Znaczenie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla systemu prawnego Unii Europejskiej,* [w:] M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Małecki J., *Kilka uwag o prawotwórczej roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych,* [w:] E. Ruśkowski, W. Konieczny (red.), *Podatki w orzecznictwie sądowym. Zjazd Katedr Prawa Finansowego*, Wigry 1995.

Małecki J., *O prawotwórczej roli Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Glosa" 1995, nr 10.

Marek A., *Pojęcie zasady procesu karnego*, „Państwo i Prawo" 1970, nr 3-4.

Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.

Masternak M., [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2009.

Matan A., *Następstwo (sukcesja) z mocy prawa w materialnym prawie administracyjnym*, „Casus" 2008, nr 50.

Matan A., *Podmiotowość prawna w sferze prawa administracyjnego (w poszukiwaniu kryteriów jej ustalania)*, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości?*, Katowice 2015.

Matan A., *Zdolność administracyjnoprawna stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001.

Mauer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1999.

Mauer H., *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003.

Mayer F., *Ustawa o postępowaniu administracyjnym Republiki Federalnej Niemiec*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1978, nr 4.

Mazurkiewicz M., *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce*, Wrocław 1986.

Mazuryk M., Karczocha M., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014.

Mączyński M., *Idea kodyfikacji prawa administracyjnego*, [w:] J. Nyćkowiak, J. Leśny (red.), *Badania i Rozwój Młodych Naukowców w Polsce. Nauki humanistyczne i społeczne. Część V - Prawo i administracja*, Poznań 2018.

Mączyński M., *Kilka słów o pozytywizacji części ogólnej prawa administracyjnego jako próbie rozstrzygnięcia problemów poznania prawa według Franciszka Longchampsa*, „Acta Iuris Stetiniensis" 2022, nr 5.

Mączyński M., *Ponadgminne instrumenty planistyczne jako czynnik wspierający proces planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie,* [w:] T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu, próba rozwiązania problemu*, Poznań 2019.

Mączyński M., *Pozycja prawna funkcjonariusza publicznego w świetle przepisów RODO*, [w:] M. Jędrzejczak (red.), *Ochrona danych osobowych w prawie publicznym*, Warszawa 2021.

Mączyński M., *Prawne konsekwencje stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2022, nr 3.

Mączyński M., *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej*, [w:] E. Topolnicka, T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu,* Poznań 2017.

Merkl A., *Gesetzesrecht und Richterrecht,* [w:] *Gessamelte Schriften*, Berlin 1993.

Michalska-Badziak R., *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Michalska-Badziak R., *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Michiels F., Blomberg A., Spaans J., *Hoofdzaken van het bestuursrecht. Handhaving, rechtsbescherming, bevoegdheden, organisatie, normering*, Tilburg 2019.

Miemiec M., *Następstwo prawne w prawie administracyjnym*, „Acta Univesitatis Wratislaviensis" 1990, nr 26.

Miemiec W., Miemiec M., *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis", Wrocław 1997, Prawo XXXVIII.

Miemiec W., Miemiec M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 11-12.

Mikołajewicz J., Skoczylas A., *Intertemporalna problematyka prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2012, nr 1.

Milczarek D., *Subsydiarność - próba bilansu*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.

Millon-Delsol C., *Zasada pomocniczości*, tłum. C. Porębski, Kraków 1995.

Millon-Delsol C., *Zasada subsydiarności - założenia, historia, problemy współczesne* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.

Miłosz M., *Konstrukcja i rozpoznawanie środków zaskarżenia bezczynności w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 7-8.

Minich D., *Niepisane źródła prawa na gruncie współczesnego prawoznawstwa*, [w:] T. Barankiewicz, T. Barszcz, K. Motyka, J. Potrzeszcz (red.), *Studia nad formalnymi i nieformalnymi źródłami prawa*, Lublin 2020.

Miruć A., *Godność człowieka jako wyznacznik prawa administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017.

Miruć A., *Umowy w działaniach administracji pomocy społecznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Monteskiusz K., *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1957.

Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1990.

Morawski L., *Pozytywizm „twardy", pozytywizm „miękki" i pozytywizm martwy*, „Ius et Lex" 2003, nr 1.

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2005.

Mouton J.D., Soulard C., *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Lublin 2000.

Mucha M., *Ograniczenie zasady jawności i dostępu do informacji - regulacja administracyjnoprawna*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1-2.

Supera-Markowska M., *Zarys prawa hiszpańskiego i prawa polskiego*, Warszawa 2013.

Neville Brown L., Bell J., Galabert J. Michel, *French administrative law*, Oxford 1997.

Nicholas B., *French Law of Contract,* Oxford 1992.

Niczyporuk J., *Koncepcja organu administracji publicznej z perspektywy kodyfikacyjnej*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.

Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjnoprawna - delimitacja pojęć*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.

Niczyporuk J., Stelmasiak J., Taras W., *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1.

Niesiołowski J., *Normy, dyrektywy, optatywy jako wypowiedzi prawodawcy*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2000, T. VII.

Niewiadomski Z., *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?,* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.

Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.

Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola,* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.

Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Niżnik-Dobosz I., *Elementy sprzyjające wewnętrznemu integrowaniu się prawa administracyjnego (perspektywa prawa pozytywnego),* [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska,* Warszawa 2019.

Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015.

Nowacki J., *Praworządność. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 1977.

Nowak L., *Spór o definicje legalne a pojmowanie „prawodawcy"*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 3.

Nowak M., *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.

Nowak T., *Zasada bezpośredniości w polskim procesie karnym*, „Prace Wydziału Prawa UAM" 1971, nr 51.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2025.

Ochendowski E., *Zagadnienie części ogólnej prawa administracyjnego - problem ustawy - Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku; prace dedykowane prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.

Ofiarska M., *Koncepcja umowy publicznoprawnej w niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004.

Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obow. w Królestwie Polskim. Tom I*, Warszawa 1880.

Olejniczak-Szałowska E., *O zasadzie sprawności działania administracji - uwagi na tle koncepcji prakseologicznych ocen i dyrektyw Tadeusza Kotarbińskiego*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Olejniczak-Szałowska E., *Zasada centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Olejniczak-Szałowska E., *Zasada jawności administracyjnej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Olejniczak-Szałowska E., *Zasada legalności, zasada równości wobec prawa i zasada sprawiedliwości społecznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Olejniczak-Szałowska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Oliwniak S., *Hiszpania - państwo wspólnot*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 11.

Olszanowski J., *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017.

Olszanowski J., *Zasada prawa do sprawiedliwego, szybkiego i jawnego procesu,* [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018.

Olszanowski J., *Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Olszanowski J., *Zasada praworządności w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018.

Olzacki K., Szlachetko J., Szlachetko K., *Rola strategii rozwoju w zreformowanym systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Analiza prawna*, „Samorząd Terytorialny" 2024, nr 1-2.

Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.

Ossebühl F., [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. T. V*, München 2007.

Ostojski P., *Sprawiedliwe przygotowanie decyzji według ReNEUAL Modelu kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze" 2016, nr 2.

Ostrowiecki D., *(Prawo)twórczość sądów administracyjnych,* [w:] J.P. Tarno, T. Bąkowski (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015.

Pakuła A., *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Panasiuk A., *Umowa publicznoprawna*, „Państwo i Prawo" 2008, nr 2.

Pałecki K., *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku prawnego,* [w:] M. Dudek, M. Stępień (red.), *Aksjologiczny wymiar prawa*, Kraków 2015.

Pasternak W., *Piękno i sacrum. U podstaw pedagogiki teonomicznej*, [w:] K. Denek (red.), *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Toruń 1999.

Patryas W., *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997.

Patryas W., *Elementy logiki i legislacji*, Poznań 1997.

Pazdan M., *Podmioty stosunków cywilnoprawnych - zagadnienia ogólne*, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Cywilnego. Tom 1. Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2007.

Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.

Piątek W., *Aksjologiczne podstawy trwałości decyzji administracyjnej w czasie,* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017.

Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo" 2017, nr 1.

Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011.

Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.

Piątek W., *Zasada proporcjonalności*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018.

Piątek W., *Zasada trwałości decyzji*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Tom II, część 2*, Warszawa 2018.

Piątowski J., Witczak H., Kawałko J., *Spadek. Ogólna problematyka dziedziczenia*, [w:] B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo spadkowe*, Warszawa 2015.

Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

Piechowiak M., *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010.

Pieńkos E., Pieńkos J., *Słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej francusko-polski*, Warszawa 1981.

Pietrzykowski T., *Podmiotowość prawna - ujęcie teoretyczne*, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawicy, mówiąc o podmiotowości?*, Katowice 2015.

Pikor D., *Przejęcie praw wynikających z pozwolenia wodnoprawnego*, LEX/el. 2019.

Piskorz W., Goulet R., *Promouvoir un développement urbain durable en Europe. Réalisations et opportunités*, Bruxelles 2009.

Piskorz-Ryń A., *Jawność działania administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.

Pius XI, *Quadragesimo anno. O chrześcijańskim ustroju społecznym*, Warszawa 2002.

Pivoras S., *Administracja publiczna na Litwie: między postkomunizmem i europeizacją*, „Studia Litewskie" 2011, nr 16.

Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz - Podręcznik*, Warszawa 1948.

Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.

Popowska B., *Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle koncepcji ciągu działań prawnych i jej wpływ na ocenę umowy o PPP*, [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007.

Popper K., *Logika poznania naukowego*, tłum. U. Niklas, Warszawa 2002.

Potrzeszcz J., *Pozytywistyczna a niepozytywistyczna koncepcja prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2005, T. XV, nr 2.

Półtorak N., *Europejskie kryteria, zasady, metody i formy wpływu na ustrój i funkcjonowanie administracji państw członkowskich, prawo administracyjne materialne i proceduralne państw członkowskich*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016.

Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, LEX/el. 2020.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2020.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.

Przybysz P., *Władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Puczko A., *Oświadczenie woli w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

Puczko A., *Wpływ niezorganizowanych źródeł prawa na system prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Rabska T., *Kontrakt wojewódzki - forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych,* [w:] I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek i in. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.

Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.

Radbruch G., *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2012.

Radbruch G., *Zarys filozofii prawa*, Warszawa-Kraków 1938.

Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996.

Radecki W., *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 1985.

Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2017.

Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania - część ogólna*, Warszawa 2016.

Rainaud J., *La distinction de l'acte réglamentaire et de l'acte individuel*, Paris 1966.

Redelbach A., Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.

Ritter E.H., *Organisationswandel duch Experitifizierung und Privatisierung im Ordnungs- und Planungsrecht,* [w:] E. Schmidt-Aβmann, W. Hoffmann-Riem, *Verwaltungsorganisationsrecht*, Baden-Baden 1998.

Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Paris 1998.

Rolland L., *Précis de droit administratif*, Paris 1947.

Romańska M., *Prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako szczególne instrumenty służące osiągnięciu celu rewitalizacji*, „Finanse Komunalne" 2025, nr 1.

Romańska M., *Zdolność administracyjnoprawna - głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia,* [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Ronowicz J., *Zasady postępowania administracyjnego w Polsce międzywojennej i w latach 1944-1960*, „Studia Lubuskie" V/2009.

Rost A., *Prawne formy udziału obywateli w rządzeniu państwem*, Poznań 1993,

Rot H.. *Kodeks w prawie socjalistycznym (uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo", 1976, nr 12.

Rot H., *Problemy kodyfikacji prawa w PRL*, Warszawa 1974.

Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.

Sánchez Morón M., *La regulación del sector público institucional en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, „Documentación Administrativa. Nueva Época" 2015, nr 2.

Sawczyn W., *Administracyjne postępowanie ogólne*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017.

Sawczyn W., *Błędy dotyczące rozumienia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych - wynik wadliwej wykładni czy złej jakości prawa*, [w:] D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

Sawczyn W., *Podmioty postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2017.

Sawczyn W., *Procesowe i pozaprocesowe skutki orzeczeń NSA - kilka uwag dotyczących art. 190 zd. 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

Schütz W., *Das Verwaltungshandeln*, „Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung" 2004, nr 4.

Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań*, tłum. M. Bochwic-Ivanovska, Warszawa 2022.

Schmidt-Aßmann E., *Grundfragen des Verwaltungsrechts Und der Privatisierung*, Berlin 1994.

Schmidt-Aβmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011.

Schlössels R., Zijlstra N. (red.), *Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtsstaat - 1. Bestuursrecht algemeen, normering, uitvoering, handhaving*, Deventer 2010.

Seidler G., *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951.

Siarkiewicz K., *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968.

Siewierski M., Tylman J., Olszewski M., *Postępowanie karne w zarysie*, Warszawa 1971.

Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.

Skoczylas A., *Wpływ uchwał NSA na wykładnię dokonywaną przez organy administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Skoczylas A., Piątek W., *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2020.

Skoczylas A., *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.

Skorczyńska E., *Pogranicze administracyjno-cywilne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Integralność prawa administracyjnego. Perspektywa polska*, Warszawa 2019.

Skowrońska-Bocian E., *Prawo spadkowe*, Warszawa 2016.

Skóra A., *Koncepcja wielopodmiotowych stosunków administracyjnoprawnych,* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Skóra A, *Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017.

Skrzydło-Niżnik I., *Pojęcia i kryteria sprawności działania administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego i nauce administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.

Skrzydło-Tefelska E., Kiedrowska D., *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] E. Skrzydło-Tefelska, R. Skubisz (red.), *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2003.

Słapczyński T., *Regulamin konkursu organizowanego przez organ administracyjny jako niezorganizowane źródło prawa*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Służewski J., Bujko O., Sobczak K., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1981.

Smoktunowicz E. (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2000.

Sobol E., *Popularny słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2003.

Sobol M., *Ogólna moc wiążąca uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Solarz P., [w:] P. Solarz (red.), *Jawność życia publicznego w Polsce*, Warszawa 2008.

Stahl M., *Podmiotowość administracyjnoprawna (publicznoprawna) i osobowość publicznoprawna podmiotów administrujących*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

Stahl M., *Wprowadzenie. Sankcje administracyjne - problemy węzłowe*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

Stahl M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Stahl (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Stahl M., *Zasady w prawie administracyjnym - zagadnienia ogólne*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.

Staniszewska L., *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, nr 3.

Stankiewicz R., *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska,* [w:] M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, Warszawa 2014.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957.

Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.

Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.

Starościak J., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom III*, Wrocław 1978.

Starościak J., *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 1967.

Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961.

Starościak J, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego. Tom I*, Wrocław-Warszawa 1977.

Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963.

Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.

Stawecki T., *Jawność jako wartość prawa*, „Studia Iuridica" 2004, nr 43.

Stefaniuk M., *Determinanty podejścia kontraktowego w działaniach polskiej administracji publicznej*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.

Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.

Stelmaszczyk Ł., *Zasada sprawności (skuteczności) działań administracji w obszarze realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Štěpán J., *Systemy normatywne*. Principia XXIX.

Stern K, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, „Allgemeine Lehren der Grundrechte" 3/1, Berlin 1988.

Stern K., *Das Staatrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III/2, *Allgemeine Lehren der Grundrechte: Grundrechtstatbestand, Grundrechtsbeeinträchtigungen und Grundrechtsbegrenzungenm Grundrechtsverluste und Grundpflichten, Schutz der Grundrechte, Grundrechtskonkurrenzen, Grundrechtssystem*, München 1994.

Stolarska M., *Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym - synonimiczność czy odmienność?*, „Casus" 2012, nr 63.

Strożek-Kucharska M., *Zasady prawa stosowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Sturua B., *Utworzenie sądownictwa administracyjnego w Gruzji*, „Acta Universitatis Lodziensis" Folia Iuridica 98, 2022.

Supernat J., *Administracja jako splot umów*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984.

Supernat J., *Zasady dobrej administracji*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.

Suwaj R., *Wydanie decyzji administracyjnej*, Warszawa 2006.

Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019.

Szalewska M., *Ciężary i świadczenia publiczne jako kategoria materialnego prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.

Szerer E., *Zagadnienie chuligaństwa w projekcie kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo" 1956, nr 7.

Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.

Sześciło D., *Polityka publiczna i rola administracji publicznej w jej tworzeniu*, [w:] D. Sześciło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa 2014.

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.

Szewczyk M., *Treść i forma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

Szewczyk M., *Umowy jako aktywności administracji publicznej,* [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Warszawa 2022.

Szmyt A. (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Gdynia 24-26 kwietnia 2008 r.*, Gdańsk 2008.

Szpor A., *Akt reglamentacyjny jako instrument działania administracji we Francji*, Warszawa 2003.

Szreniawski J., *Kontakty obywatela z organami administracji publicznej w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, [w:] K. Sieniawska (red.), *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009.

Szreniawski J., *Prawo administracyjne (część ogólna)*, Lublin 1993.

Szreniawski J. *, Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1994.

Szreniawski P., *Psychologicznoadministracyjne aspekty umów*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008.

Szubiakowski M., *Ciężary publiczne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Szubiakowski M., *Zasady ogólne administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2014.

Szukalski J., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na kształtowanie standardów dobrej administracji w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2025, nr 5.

Szumański A., [w:] W. Pyzioł, A. Szumański, I. Weiss (red.), *Prawo spółek*, Bydgoszcz-Kraków 2004.

Szumiło-Kulczycka D., Prawo administracyjno-karne, Kraków 2004.

Szydlik-Brudny J., *Reguły walidacyjne i reguły egzegezy stosowane w rozwiązywaniu problemów dogmatyki prawnej z punktu widzenia metodologii*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea" 2015, nr 5.

Śliwa-Wajda M., *Źródła prawa administracyjnego,* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.

Świątkiewicz J., *Przyczynek do klasyfikacji form prawnych działania terenowych organów administracji państwowej*, „Problemy Rad Narodowych" 1979, nr 44.

Świątkiewicz J., *Struktury zależności w systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, „Problematyka Rad Narodowych" Ossolineum 1985, nr 61.

Talaga R., *Charakter prawny umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich w ramach polityki spójności*, „Studia Prawnicze" 2021, nr 1.

Tarno J.P., Sieniuć M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.

Taparelli d'Azeglio L., *Saggio teoretico di diritto naturale appoggiato sul fatto*, Roma 1949.

Taylor F., *The Principles of Scientific Management*, Dover 2003, H. Fayol, *Industrial and General Administration*, London 1930.

Tęcza-Paciorek A., *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.

Trzciński J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne*, Warszawa 2023.

Ulasiewicz M., *Zasada jawności administracyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Ulijasz B., *Inkorporacja norm technicznych do norm prawa administracji,* [w:] J. Smarż, S. Fundowicz, P. Świtał (red.), *Założenia nauki administracji*, Warszawa 2024.

Ura E., *Zrównoważony rozwój jako wartość konstytucyjna w prawie administracyjnym*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Urbańczyk S. (red.), *Encyklopedia języka polskiego*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992.

Walawski B., *Pozwolenia i koncesje w prawie polskim*, Wilno 1939.

Waline J., *Droit administratif*, Paris 2020.

Waline M., *Droit administratif*, Paris 1963.

Waline M., *L'individualisme et le droit*, Paris 1945.

Waline M., *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1957.

Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013.

Wasilewski A., *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

Wasilewski A., *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1966, nr 1.

Wasiutyński B., *Własność dróg publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1938, nr 2.

Waśkowski E., *Teoria wykładni prawa cywilnego, metodologia dogmatyki cywilistycznej w zarysie*, Warszawa 1936.

Weiss I., *Przekształcanie spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego", 1993, nr 14.

Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.

Wierzbowski M., *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja prawa administracyjnego,* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, Warszawa 2018.

Wierzbowski M., Kraczkowski A. (red.), *ReNEUAL. Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., Piecha J., *Akt administracyjny*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Umowy publicznoprawne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Wiktorowska A., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego raz jeszcze*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Książka pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018.

Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.

Wilbrandt-Gotowicz M., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010.

Wilbrandt-Gotowicz M., *Zasada trwałości decyzji w postępowaniach administracyjnych zintegrowanych z prawem Unii Europejskiej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Wilczyński P., *Dobro wspólne - aksjologiczny standard wykonywania władzy publicznej*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka (red.), *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa-Łódź 2019.

Wilczyński P., *Godność człowieka - aksjologiczny absolut prawa administracyjnego*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.

Wincenciak M., *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Winczorek P., *Uwagi o aksjologicznych aspektach działalności legislacyjnej w dziedzinie prawa publicznego (konstytucyjnego) w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 1994, nr 4.

Wolanin M. (red.), *Luki w prawie. Teoria a orzecznictwo sądów administracyjnych*, „Materiały Szkoleniowe Naczelnego Sądu Administracyjnego" 2023, nr 61.

Woleński J., Hartman J., *Wiedza o etyce*, Warszawa 2008.

Wolter A., [w:] A. Wolter, J. Ignatowicz, J. Pietrzykowski, J. I. Bielecki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972.

Wołodkiewicz W., Zabłocka M., *Prawo rzymskie. Instytucje*, Warszawa 2014.

Wojtczak S., *Aksjologizm*, [w:] A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień (red.), *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.

Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.

Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

Woś T., *Formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne*, [w:] T. Woś (red.) *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.

Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978.

Woś T., *Pojęcie sprawy w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1990, nr 1022.

Wójtowicz W., *Daniny Publiczne*, [w:] L. Etel (red.), *System Prawa Finansowego Tom III. Prawo daninowe*, Warszawa 2010.

Wronkowska S., *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym"*, „Państwo i Prawo" 2008, nr 10.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.

Wronkowska S., *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*, Warszawa 2007.

Wronkowska S., *Zmiany w systemie prawnym*, [w:] *Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej*, „Państwo i Prawo" 1991, nr 8.

Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2006.

Wronkowska S., Zieliński Z., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993.

Wronkowska S., Zieliński M., Ziembiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

Wróbel A., *Europeizacja polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym a autonomia proceduralna państw członkowskich Unii Europejskiej,* [w:] I. Rzucidło (red.), *Europeizacja Prawa Administracyjnego*, Lublin 2011.

Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego - pojęcie i konteksty,* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 3. Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.

Wróbel A., *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

Wróbel A., *Teza 7 do art. 30*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.

Wróbel A., *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji*, Kraków 1999.

Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948.

Wróblewski J., *Modele systemów norm a system prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1969, nr 2.

Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa"*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1965, nr 42.

Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne" 1964, nr 35.

Wróblewski J., *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze" 1980, nr 1-2.

Wróblewski J., *Stosunki między systemami norm*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1971, nr 4.

Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985.

Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1973.

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

Vedel G., *Droit administratif*, Paris 1959.

Verpeaux M., *La naissance du pouvoir réglamentaire 1789-1799*, Paris 1991.

Zachariasz I., *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] F. Rymarz, A. Jankiewicz (red.), *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1971.

Zieliński A., *Podmiotowość prawna*, [w:] S. Pikulski, B. Brzeziński, M. Goettel i in. (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004.

Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego"*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 7.

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.

Ziembiński Z. , *Logika praktyczna*, Warszawa 2014.

Ziembiński Z., *Metodologiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1974.

Ziembiński Z., *O normowaniu procesu prawodawstwa*, „Państwo i Prawo" 1975, nr 10.

Ziembiński Z., *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993.

Ziembiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

Ziembiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.

Ziembiński Z., *O zwrotach definicyjnych w ustawodawstwie PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zeszyt specjalny", Poznań 1956.

Ziembiński Z., *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

Ziembiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1973.

Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.

Ziemski K., *Czynności kontrolne a akty nadzoru - wyróżnianie i jego konsekwencje*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Książka jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017.

Ziemski K., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

Ziemski K., *Granice prawa miejscowego*, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne. Dziś i jutro*, Warszawa 2018.

Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

Ziemski K., *Podstawy problematyki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.

Ziemski K., *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2009, nr 1.

Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.

Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.

Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego, Tom I*, Warszawa 2017.

Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego, Tom II*, Warszawa 2017.

Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.

Zimmermann J., *Pewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne,* Warszawa 2020.

Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2009, nr 2.

Zimmermann M., [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński (red.), *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

Zirk-Sadowski M., *Kontrola administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.

Zirk-Sadowski M., *Model dogmatyki prawniczej a orzecznictwo intertemporalne*, [w:] J. Czapska, A. Gaberle, A. Światłowski, A. Zoll (red.), *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności*, Warszawa 2000.

Zirk-Sadowski M., *Precedens a tzw. decyzja prawotwórcza*, „Państwo i Prawo" 1980, nr 6.

Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011.

Zmierczak M., *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, Warszawa 1995.

Znamierowski C., *Oceny i normy*, Warszawa 1957.

Znamierowski C., *Podstawowe pojęcia teorii prawa. Część I. Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1924.

Znamierowski C., *Rozważania wstępne do nauki o moralności i prawie*, Warszawa 1967.

Zublik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 1*, [w:] L. Garlicki, M. Zublik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016.

Żak M., *Good governance jako model wdrażania wymogów polityki prawa (polices)*, T. Barankiewicz, T. Barszcz, K. Motyka, J. Potrzeszcz (red.), *Studia nad formalnymi i nieformalnymi źródłami prawa*, Lublin 2020.

Żuradzki P., *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji* [w:] M. Kępa, M. Marszał (red.), *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2016.

Żurawik A., *„Interes publiczny", „interes społeczny" i „interes społecznie uzasadniony". Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2013, nr 2.

Żurawik A., *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 12.

Żywicka A., *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

II. Wykaz orzecznictwa

2.1. Wykaz orzecznictwa polskiego

2.1.1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie TK z 28.05.1986 r., U 1/86, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1986, nr 1.

Orzeczenie TK z 5.11.1986 r., U 5/86, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1986, nr 1.

Orzeczenie TK z 2.03.1993 r., K 9/92, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1993, nr 1.

Orzeczenie TK z 12.10.1993 r., K 4/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1993, nr 2.

Orzeczenie TK z 19.10.1993 r., K 14/92, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1993, nr 2.

Orzeczenie TK z 24.05.1994 r., K 1/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1994, nr 1.

Orzeczenie TK z 7.06.1994 r., K 17/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1994, nr 1.

Orzeczenie TK z 26.04.1995 r., K 11/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1995, nr 1.

Orzeczenie TK z 27.06.1995 r., K 4/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1995, nr 1.

Orzeczenie TK z 17.10.1995 r., K 10/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1995, nr 2.

Orzeczenie TK z 22.11.1995 r., K 19/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1995, nr 3.

Orzeczenie TK z 9.01.1996 r., K 18/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1996, nr 1.

Orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1996, nr 1.

Orzeczenie TK z 24.09.1996 r., K 13/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1996, nr 4.

Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1996, nr 5.

Orzeczenie TK z 30.10.1996 r., K 3/96, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1996, nr 5.

Orzeczenie TK z 20.11.1996 r., K 27/95, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1996, nr 6.

Orzeczenie TK z 4.02.1997 r., P 4/96, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy" 1997, nr 8.

Orzeczenie TK z 23.06.1997 r., K 3/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1997, nr 2.

Uchwała TK z 16.03.1994, W 8/93, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1994, nr 1.

Wyrok TK z 24.05.1994 r., K 1/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1994, nr 1.

Wyrok TK z 22.12.1997 r., K 2/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1997, nr 5.

Wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1998, nr 2.

Wyrok TK z 1.06.1999 r., SK 20/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1999, nr 5.

Wyrok TK z 7.12.1999 r., K 6/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1999, nr 7.

Wyrok TK z 21.12.1999 r., K 22/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1999, nr 7.

Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2002, nr 4.

Wyrok TK z 27.02.2002 r., K 47/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A", 2002, nr 1.

Wyrok TK z 20.11.2002 r., K 41/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A", 2002, nr 6.

Wyrok TK z 18.02.2003 r, K 24/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2003, nr 11.

Wyrok TK z 26.02.2003 r., K 1/01, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A" 2003, nr 2.

Wyrok TK z 11.03.2003 r., SK 8/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A", 2003, nr 3.

Wyrok TK z 3.12.2003 r., K 5/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A" 2003, nr 9.

Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Orzecznictwa A" 2004, nr 51

Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Orzecznictwa A" 2005, nr 5.

Wyrok TK z 1.06.2004 r., U 2/03, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2004, nr 6.

Wyrok TK 22.09.2005 r., Kp 1/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2005, nr 8.

Wyrok TK z 17.01.2006 r., U 6/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2006, nr 3.

Wyrok TK z 15.01.2007 r., P 19/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A" 2007, nr 1.

Wyrok TK z 2.04.2007 r., SK 19/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A", 2007, nr 4.

Wyrok TK z 5.02.2008 r., K 34/06, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2008, nr 2.

Wyrok TK z 12.05.2009 r., P 66/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A", 2009, nr 5.

Wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2011, nr 3.

Wyrok TK z 8.11.2016 r., P 126/15, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy A" 2016, nr 89.

Postanowienie TK z 8.03.2005 r., Ts 6/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria B" 2006, nr 2.

2.1.2. Orzeczenia sądów administracyjnych

Wyrok NSA z 4.01.1991 r., SA/Wr 1055/90, CBOSA.

Wyrok NSA z 27.02.1991 r., SA/Ka 51/91, CBOSA.

Wyrok NSA z 5.11.1997, I SA/Lu 1373/96, LEX nr 34642.

Wyrok NSA z 1.03.2000 r., I SA/Wr 2915/98, CBOSA.

Wyrok NSA z 9.04.2003 r., I SA/Wr 2035/00, CBOSA.

Wyrok NSA z 16.01.2006 r., I OPS 4/05, CBOSA.

Wyrok NSA z 6.02.2007 r., I OSK 412/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 21.06.2007 r., I OSK 1030/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 10.07.2007 r., I OSK 1130/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 4.12.2008 r., II OSK 1529/07, CBOSA.

Wyrok NSA z 10.02.2009 r., I OSK 329/08, CBOSA.

Wyrok NSA z 25.09.2009 r., I OSK 1403/08, CBOSA.

Wyrok NSA z 28.10.2009 r., I OSK 615/09, CBOSA.
Wyrok NSA z 14.09.2010 r., I OSK 1035/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 19.11.2010 r., II FSK 1272/09, CBOSA.
Wyrok NSA z 18.05.2011 r., II GSK 817/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 21.06.2011 r., I GSK 401/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 21.06.2011 r., I OSK 2102/10, CBOSA.
Wyrok NSA z 25.09.2012 r., II OSK 444/11, CBOSA
Wyrok NSA z 12.09.2013 r., II OSK 889/12, CBOSA.
Wyrok NSA z 17.10.2013 r., II FSK 2826/11, CBOSA.
Wyrok NSA z 10.01.2014 r., I OSK 1561/12, CBOSA.
Wyrok NSA z 4.12.2014 r., II FSK 3034/12, CBOSA.
Wyrok NSA z 11.06.2015 r., II OSK 2689/13, CBOSA.
Wyrok NSA z 7.06.2016 r., II GSK 191/15, CBOSA.
Wyrok NSA z 15.02.2017 r., II GSK 1396/15, CBOSA.
Wyrok NSA z 10.03.2017 r., I OSK 1340/15, CBOSA.
Wyrok NSA z 22.03.2017 r., II OSK 1647/16, CBOSA.
Wyrok NSA z 10.10.2017 r., II GSK 106/16, CBOSA.
Wyrok NSA z 21.08.2018 r., I GSK 2562/18, CBOSA.
Wyrok NSA z 11.10.2018 r. I OSK 2899/16, CBOSA.
Wyrok NSA z 21.11.2018 r., I FSK 144/16, CBOSA.
Wyrok NSA z 13.02.2019 r., II OSK 731/17, CBOSA.
Wyrok NSA z 21.03.2019 r., II OSK 1179/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 28.03.2019 r., II GSK 10/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 7.06.2019 r., I GSK 298/16, CBOSA.
Wyrok NSA z 28.06.2019 r., I OSK 4282/18, CBOSA.
Wyrok NSA z 1.08.2019 r., I OSK 203/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 4.02.2020 r., II GSK 3027/17, CBOSA.
Wyrok NSA z 5.03.2020 r., II FSK 1128/18, CBOSA.
Wyrok NSA z 4.04.2020 r., II GSK 3567/17, CBOSA.
Wyrok NSA z 21.04.2020 r., II OSK 1042/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 668/19, CBOSA.

Wyrok NSA z 29.04.2020 r., I OSK 2644/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 27.05.2020 r., I OSK 1601/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 16.06.2020 r., I OSK 2097/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 10.07.2020 r., I OSK 2623/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 15.07.2020 r., II FSK 1886/19, CBOSA.
Wyrok NSA z 8.10.2020 r., II OSK 592/20, CBOSA.
Wyrok NSA z 28.10.2020 r., II OSK 2567/20, CBOSA.
Wyrok NSA z 9.11.2020 r., I GSK 887/20, CBOSA.
Wyrok NSA z 20.11.2020 r., II OSK 1464/18, CBOSA.
Wyrok NSA z 26.01.2021 r., II GSK 1927/18, CBOSA.
Wyrok NSA z 9.03.2021 r., III FSK 2660/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 25.06.2021 r., I OSK 1149/20, CBOSA.
Wyrok NSA z 14.09.2021 r., I OSK 2253/18, CBOSA.
Wyrok NSA z 15.07.2021, II GSK 1458/18, CBOSA.
Wyrok NSA z 25.08.2021 r., II FSK 539/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 27.01.2022 r., III OSK 504/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 15.02.2022 r., III FSK 4046/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 29.09.2023 r. I OSK 1735/20, CBOSA.
Wyrok NSA z 28.06.2024 r., II GSK 389/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 14.01.2025 r., I OSK 2138/21, CBOSA.
Wyrok NSA z 4.02.2025 r., II OSK 1166/22, CBOSA.
Wyrok NSA z 25.03.2025 r., III OSK 2932/23, CBOSA.
Wyrok NSA z 9.04.2025 r., I OSK 592/22, CBOSA.
Wyrok NSA z 26.06.2025 r., II GSK 2846/24, CBOSA.
Wyrok NSA z 27.11.2025 r., III FSK 1001/25, CBOSA.
Postanowienie NSA z 14.12.2009 r., II OSK 1898/09, CBOSA.
Postanowienie NSA z 4.11.2008 r., II OZ 1143/08, CBOSA.
Postanowienie NSA z 22.02.2012 r., II GSK 183/12, CBOSA
Postanowienie NSA z 29.02.2012 r., II OZ 116/12, CBOSA.
Postanowienie NSA z 16.05.2012 r., I OSK 709/11, CBOSA.
Postanowienie NSA z 2.09.2020 r., II OSK 3732/18, CBOSA.

Uchwała NSA z 22.05.2000 r., OPS 3/00, CBOSA.

Uchwała NSA z 26.11.2001 r., OPK 19/01, CBOSA.

Uchwała NSA z 13.10.2003 r., OPS 6/03, CBOSA.

Uchwała NSA z 15.12.2004 r., FPS 2/04, CBOSA.

Uchwała NSA z 14.03.2005 r., FPS 5/04, CBOSA.

Uchwała NSA z 10.04.2006 r., I OPS 1/06, CBOSA.

Uchwała NSA z 7.12.2009 r., I OPS 6/09, CBOSA.

Uchwała NSA z 11.01.2010 r., I OPS 5/09, CBOSA.

Uchwała NSA z 9.10.2017 r., I OPS 3/17, CBOSA.

Uchwała NSA z 22.06.2020 r., I OPS 5/19 , CBOSA.

Uchwała NSA z 22.02.2021 r., I OPS 1/20, CBOSA.

Uchwała NSA z 24.05.2021 r., I FPS 1/21, CBOSA.

Uchwała NSA z 27.03.2023 r., I FPS 2/22, CBOSA.

Uchwała NSA z 8.09.2025 r., II OPS 2/25, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 22.06.2006 r., VII SA/Wa 146/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 8.09.2006 r., II SAB/Wa 40/06, LEX nr 265495.

Wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2007 r., II SA/Wa 875/06, LEX nr 338297.

Wyrok WSA w Warszawie z 21.02.2008 r., VI SA/Wa 2073/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 16.01.2009 r., III SA/Wa 440/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 26.03.2009 r., II SA/Gd 892/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 23.04.2009 r., II SA/Gd 927/08, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 5.11.2009 r., II SA/Wr 410/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 6.01.2010 r., II SA/Wa 1376/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z 17.08.2011 r., II SA/Łd 698/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z 15.03.2012 r., II SA/Lu 74/12, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.10.2012 r., I SA/Wr 921/12, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.01.2013 r., III SA/Wr 451/12, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 11.04.2013 r., II SAB/Kr 24/13, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z 25.09.2014 r., II SA/Łd 632/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2015 r., VI SA/Wa 2450/14, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 6.11.2015 r., II SA/Kr 1052/15, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 17.05.2016 r., II SA/Kr 312/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 4.08.2016 r., III SA/Po 386/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 19.10.2016 r., IV SA/Po 589/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z 25.10.2016 r., II SA/Łd 471/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.03.2017 r., II SA/Go 28/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 29.03.2017 r., VIII SA/Wa 663/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 5.05.2017 r., IV SA/Po 1041/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z 12.07.2017 r., II SA/Bk 329/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.10.2017 r., II SA/Go 386/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z 17.11.2017 r., III SA/Łd 963/17, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z 22.02.2018 r., II SA/Bk 101/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 21.03.2018 r., IV SA/Po 52/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 23.05.2018 r., II SA/Gd 109/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z 20.09.2018 r., II SA/Bk 390/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 18.12.2018 r., II SA/Bd 1239/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z 5.02.2019 r., II SA/Lu 884/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z 7.03.2019 r., II SA/Lu 46/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 21.03.2019 r., II SA/Po 891/18, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2019 r., IV SA/Po 419/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z 14.08.2019 r., II SA/Sz 455/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 22.08.2019 r., VI SA/Wa 438/16, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z 27.08.2019 r., II SA/Gd 345/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z 12.09.2019 r., II SA/Bk 542/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z 26.09.2019 r., II SAB/Kr 361/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 3.10.2019 r., II SA/Po 195/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 16.10.2019 r., II SA/Po 413/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 27.11.2019 r., IV SA/Po 916/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2019 r., IV SA/Wa 1668/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 20.12.2019 r., II SA/Gl 1198/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 20.12.2019 r., V SA/Wa 685/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Łodzi z 14.01.2020 r., III SA/Łd 924/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., VII SA/Wa 777/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z 16.01.2020 r., III SAB/Gl 279/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2020 r., IV SA/Po 691/16, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2020 r., IV SAB/Po 212/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Olsztynie z 21.01.2020 r., II SA/Ol 962/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 30.01.2020 r., IV SA/Po 783/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 6.02.2020 r., IV SA/Po 862/19, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 6.02.2020 r., II SA/Wr 575/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 12.02.2020 r., IV SA/Po 23/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 14.02.2020 r., IV SA/Po 980/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z 27.02.2020 r., II SA/Op 465/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2020 r., IV SA/Wa 2476/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2020 r., VII SA/Wa 1857/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 28.05.2020 r., II SA/Po 869/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 28.05.2020 r., IV SAB/Po 239/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 4.06.2020 r., IV SA/Po 131/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z 9.06.2020 r., II SA/Bk 304/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 1.07.2020 r., II SA/Po 984/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z 2.07.2020 r., II SA/Bk 129/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.07.2020 r., II SA/Bd 2/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 28.07.2020 r., VII SA/Wa 1173/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z 24.09.2020 r., II SA/Bk 377/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 15.10.2020 r., IV SA/Po 148/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z 12.11.2020 r., I SA/Gl 237/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2020 r., I SA/Wa 2505/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 616/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z 29.01.2021 r., I SA/Lu 489/20, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 16.03.2021 r., IV SAB/Wr 450/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 16.04.2021 r., II SA/Po 496/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 20.05.2021 r., II SA/Po 952/19, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z 29.07.2021 r., II SA/Po 825/20, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 4.08.2021 r., II SAB/Po 36/21, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z 6.09.2021 r., III SAB/Kr 36/21, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 9.09.2021 r., II SA/Po 505/21, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 29.10.2021 r., II SA/Po 78/21, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 4.02.2022 r., II SA/Po 531/21, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z 6.10.2022 r., II SAB/Lu 55/22, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 25.10.2022 r., II SA/Po 459/22, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 8.03.2023 r., II SA/Po 12/23, CBOSA.
Wyrok WSA w Olsztynie z 13.04.2023 r., II SA/Ol 71/23, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.05.2023 r., II SA/Po 79/23, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.07.2023 r., IV SA/Wr 150/23, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 3.08.2023 r., II SA/Po 114/23, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2024 r., II SA/Po 396/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 22.08.2024 r., II SA/Po 54/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 28.08.2024 r., II SA/Po 433/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2024 r., II SA/Po 427/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2024 r., II SA/Po 428/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 22.11.2024 r., II SAB/Po 108/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 26.02.2025 r., II SA/Po 558/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 26.02.2025 r., II SA/Po 558/24, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.04.2025 r., II SA/Po 855/25,
Wyrok WSA w Poznaniu z 4.06.2025 r., II SA/Po 135/25, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 27.11.2025 r., II SAB/Po 77/25, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.12.2025 r., II SA/Po 616/25, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z 10.12.2025 r., II SA/Po 597/25, CBOSA.
Postanowienie WSA w Krakowie z 23.01.2015 r., I SA/Kr 1879/14, CBOSA.
Postanowienie WSA w Poznaniu z 7.05.2021 r., II SA/Po 264/21, CBOSA.
Postanowienie WSA w Poznaniu z 9.08.2021 r., II SA/Po 521/21, CBOSA.
Postanowienie WSA w Gliwicach z 2.04.2025 r., II SAB/Gl 19/25, CBOSA.
Postanowienie WSA w Gliwicach z 14.11.2025 r., II SA/Gl 931/25, CBOSA.

2.1.3. Orzeczenia Sądu Najwyższego

Wyrok SN z 18.10.1985 r., II CR 320/85, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Cywilna" 1986, nr 10.

Wyrok SN z 28.11.1993 r., III ARN 49/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna" 1994, nr 9.

Wyrok SN z 3.02.1998 r., I CKN 459/97, LEX nr 78424.

Wyrok SN z 26.01.2011 r., II CSK 366/10, LEX nr 738098.

Wyrok SN z 7.11.2018 r., II UK 341/17, LEX nr 2574438.

Wyrok SN z 26.04.2019 r., V CSK 651/17, LEX nr 2650249.

Postanowienie SN z 15.03.2018 r., I UK 212/17, LEX nr 2508626.

Postanowienie SN z 26.09.2019 r., III UZP 8/19, LEX nr 2727464.

Uchwała SN z 5.05.1992 r., KwPr 5/92, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna" 1993, nr 1-2.

Uchwała SN z 14.10.2004 r., III CZP 37/04, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna" 2005, nr 3.

2.2. Wykaz orzeczeń sądów i trybunałów zagranicznych

2.2.1. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok ETS z 16.12.1976 r., 33/76 w sprawie *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-ZEntral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, LEX nr 137147.

Wyrok ETS z 9.03.1978 r., 106/77 w sprawie *Flamino Costa vs. E.N.E.L.*, LEX nr 133698.

Wyrok ETS z 22.06.1989 r., 103/88 w sprawie *Fratelli Constanzo SpA v. Comune di Milano*, LEX nr 127572.

Wyrok ETS z 27.10.1993 r., C-338/91 w sprawie *H. Steenhorst-Neerings v. Bestuur van de Bedrifsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen*, LEX nr 122694.

Wyrok ETS z 29.04.1999 r., C-224/97 w sprawie *Erich Ciola v. Land Vorarlberg*, LEX nr 110812.

Wyrok ETS z 13.01.2004 r., C-453/00 w sprawie *Küchne & Heitz NV v. Produktschnap voor Pluimvee en Eiren*, LEX nr 197199.

Wyrok ETS z 7.06.2007 r., C-222/05-C-225/05 w sprawie *J. van der Weerd and others c. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, LEX nr 275991.

Postanowienie ETS z 15.07.1964 r., 6/64, *Flamino Costa vs. E.N.E.L.,* LEX nr 139862.

Wyrok TSUE z 16.07.2009 r., C-428/07, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu" 2009, nr 7B.

Wyrok TSUE z 19.12.2013 r., C-279/12 w sprawie *Fish Legal i Emily Shirley v. Information Commissioner i inni*, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu" 2013, nr 12.

Wyrok TSUE z 9.06.2016 r., C-287/14, „Zbiór Orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu" 2016, nr 6.

Wyrok TSUE z 3.07.2025 r., C-605/23 w sprawie *„ATI-19" Eood v. Nachalnik Na Otdel „Opративni Deynosti" - Sofia V Glavna Direktsia „Fiskalen Kontrol" Pri Tsentralno Upravlenie Na Natsionalna Agentsia Za Prihodite*, LEX nr 3886670.

Wyrok TSUE z 15.01.2026 r., C-129/24, w sprawie *Coillte Cuideachta Ghniomhaiochta Ainmnithe v. Commissioner for Environmental Information*, LEX nr 4006919.

2.2.2. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok ETPC z 16.07.1971 r., 2614/65 w sprawie *Ringeisen v. Austria*, LEX nr 80791.

Wyrok ETPC z 24.10.1979 r. w sprawie *Winterwerp v. The Netherlands*.

Wyrok ETPC z 12.07.2001 r., 44579/98 w sprawie *Ferrazzini v. Włochy*, LEX nr 76123.

Wyrok ETPC z 26.09.2006 r., 43702/02 w sprawie *Grabiński v. Polska*, LEX nr 195848.

Wyrok ETPC z 15.01.2009 r., 33509/04 w sprawie *Burdov v. Rosja*, LEX nr 478216.

Wyrok ETPC z 30.06.2009 r., 32772/02 w sprawie *Verein Gegen Tierfabriken Schweitz (VGT) v. Szwecja*, LEX nr 504406.

Wyrok ETPC z 8.11.2018 r., 49725/11 w sprawie *Wcisło i Cabaj v. Polska*, LEX nr 2594360.

2.2.3. Orzeczenia sądów francuskich

Wyrok TDC z 8.02.1873 r. nr 00012, Recueil lebon z 1873 r.

Wyrok TDC z 3.03.1969 r., Recueil Lebon z 1969 r., s. 6S2.

Wyrok TDC z 21.03.1983 r., Recueil Lebon, z 1983 r., s. 597.

Wyrok TDC z 2.03.1987 r., „Revue Française de Droit Administratif" 1987, s. 191.

Wyrok RK z 22.01.1955 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 18.04.1902 r., Recueil Lebon z 1902 r., s. 275.

Wyrok RS z 21.03.1910 r., Recueil Lebon z 1910 r., s. 216.

Wyrok RS z 31.07.1912 r., Recueil Lebon z 1917 r., s. 315.

Wyrok RS z 30.05.1916 r., Recueil Lebon z 1916 r., s. 125.

Wyrok RS z 28.06.1918 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 26.07.1918 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 28.02.1919 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 28.03.1919 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 26.01.1923 r. nr 62529, Recueil Lebon z 1923 r., s. 67.

Wyrok RS z 23.11.1923 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 30.11.1923 r. ArianeWeb.

Wyrok RS z 22.12.1924 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 30.01.1931 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 28.10.1932 r., Recueil Lebon z 1933 r., s. 65.

Wyrok RS z 9.12.1932 r., Recueil Lebon z 1932 r., s. 1050.

Wyrok RS z 12.05.1933 r., Recueil Lebon z 1933 r., s. 508-509.

Wyrok RS z 20.12.1935 r., Recueil Lebon z 1936, s. 119.

Wyrok RS z 14.01.1938 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 31.07.1942 r., Recueil Lebon z 1942, s. 140

Wyrok RS z 5.05.1944 r., Reuceil Lebon z 1945 r., s. 110.

Wyrok RS z 26.10.1945 r. w sprawie Gastona Aramu.

Wyrok RS z 14.11.1948 r., Recueil Lebon z 1948 r. s. 213.

Wyrok RS z 20.10.1950 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 15.12.1953 r., Recueil Lebon z 1953 r., s. 564.

Wyrok RS z 22.01.1954 r., Recueil Lebon z 1954 r., s. 355.

Wyrok RS z 5.02.1954 r., Recueil Lebon z 1954 r., s. 8136.

Wyrok RS z 17.03.1954 r., Recueil Lebon z 1954 r., s. 163.

Wyrok RS z 20.04.1956 r., Recueil Lebon z 1956 r., s. 167.

Wyrok RS z 22.03.1957 r., Recueil Lebon z 1957 r., s. 196.

Wyrok RS z 2.05.1958 r., Recueil Lebon z 1958 r., s. 246.

Wyrok RS z 26.06.1959 r., Recueil Lebon z 1959 r., s. 1004.

Wyrok RS z 24.11.1961 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 13.01.1973 r., Recueil Lebon z 1973 r., s. 48.

Wyrok RS z 1.12.1976 r., Recueil Lebon z 1976 r., s. 521.

Wyrok RS z 17.02.1978 r., Recueil Lebon z 1978 r., s. 8.

Wyrok RS z 4.07.1983 r., Recueil Lebon z 1983 r., s. 1381.

Wyrok RS z 10.04.1992 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 21.01.1997 r., Recueil Lebon z 1997 r., s. 29.

Wyrok RS z 3.11.1997 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 21.06.2000 r., Recueil Lebon z 2000, s. 374.

Wyrok RS z 28.07.2000 r., Recueil Lebon z 2000 r., s. 491.

Wyrok RS z 4.04.2014 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 23.12.2016 r., ArianeWeb.

Wyrok RS z 21.10.2016 r., Recueil Lebon z 2016 r., s. 1021.

Wyrok ASA w Nantes z 2.06.1990 r., „Cahiers Juridiques de L'électricité et du Gaz" 1990, s. 386.

Wyrok ASA w Lyonie z 21.12.1990 r., ArianeWeb.

Wyrok ASA w Paryżu z 11.10.1994 r., „L'Actualité juridique. Droit Administratif" 1994, s. 901.

2.2.4. Orzeczenia sądów hiszpańskich

Wyrok TCE z 5.08.1983 r., SSTC 76/1983.

Wyrok TCE z 14.12.1989 r., STC 219/1989.

Wyrok TCE z 21.12.1989 r., STC 214/1989.

Wyrok TCE z 15.03.1990 r., STC 46/1990.

Wyrok TSE z 29.02.2000 r., RC 5347/1995.

Wyrok TSE z 31.10.2017 r., STS 1649/2017.

Wyrok TSE z 19.12.2018 r., STS 4665/2018.

Wyrok TSE z 10.12.2020 r., STS 4160/2020.

Wyrok TSE z 25.02.2021 r., STS 603/2021.

Wyrok TSE z 29.04.2021 r., STS 1719/2021.

2.2.5. Orzeczenia sądów holenderskich

Wyrok RSH z 2.01.2019 r. nr 201708691/1/A3, „Jurisprudentie Bodem" 2019, nr 2.

Wyrok RSH z 4.08.2021 r, nr 202002730/1/A3, ABkort 2021/371.

Wyrok RSH z 20.10.2021 r. nr 20202007038/1/R1, ABkort 2021/974.

Wyrok RSH z 12.01.2022 r. nr 202004708/1/R3, „Ground Cases" 2022/48.

Wyrok RSH z 9.03.2022 r. nr 20100290/1/A2, ABkort 2022/134.

Wyrok RSH z 6.04.2022 r. nr 202103322/1/R1, ABkort 2022/990.

Wyrok RSH z 26.04.2022 r. nr 202000128/1/A2, ABkort 2022/203 - Rada Stanu Królestwa

Wyrok RSH z 4.05.2022 r. nr 202106016/1/A3.

Wyrok SNH z 11.12.1992 r., ABkort 1193/302.

Wyrok SNH z 31.01.1919 r., NJ 1919/161 w sprawie Lindenbaum/Cohen.

2.2.6. Orzeczenie Federalnego Sądu Administracyjnego

Wyrok FSA z 7.04.1961 r., „Deutsches Verwaltungsblatt" 1961, s. 561.

III. Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 264 z późn. zm.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE. C z 2007 r. Nr 303, poz. 1.

Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.

Dekret z 12.11.1946 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz. U. z 1946 r. Nr 67, poz. 369.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27.10.1933 r. - Kodeks zobowiązań, Dz. U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598.

Dekret z 29.08.1945 r. - Prawo osobowe, Dz. U. z 1945 r. Nr 40, poz. 223.

Dekret z 8.10.1946 r. - Prawo spadkowe, Dz. U. z 1946 r. Nr 60, poz. 328.

Dekret z 11.10.1946 r. - Prawo rzeczowe, Dz. U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319.

Ustawa z 18.11.1950 r. - Przepisy ogólne prawa cywilnego, Dz. U. z 1950 r. Nr 34, poz. 311.

Ustawa z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

Ustawa z 23.04.1964 r. - Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.

Ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 z późn. zm..

Ustawa z 26.06.1974 r. - Kodeks pracy, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.

Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

Ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 499.

Ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 416.

Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989 r. Nr 75, poz. 444.

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.

Ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 197 z późn. zm.

Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 707 z późn. zm.

Ustawa z 7.07.1994 r. - Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.

Ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 188.

Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733.

Ustawa z 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1287 z późn. zm.

Ustawa z 6.06.1997 r. - Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.

Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.

Ustawa z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1684.

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 581 z późn. zm.

Ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 350 z późn. zm.

Ustawa z 12.05.2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 48, poz. 549 z późn. zm.

Ustawa z 30.06.2000 r. - Prawo własności przemysłowej, t.j. Dz. U. 2023 r. poz. 1170.

Ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

Ustawa z 15.09.2000 r. - Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.

Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 90.

Ustawa z 27.04.2001 r. - Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.

Ustawa z 6.09.2001 r. - Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 750 z późn. zm.

Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

Ustawa z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1490 z późn. zm.

Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 112.

Ustawa z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.

Ustawa z 28.02.2003 r. - Prawo upadłościowe, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 614 z późn. zm.

Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.

Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 z późn. zm.

Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292.

Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1208.

Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214 z późn. zm.

Ustawa z 19.03.2004 r. - Prawo celne, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1373.

Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

Ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1725.

Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461 z późn. zm.

Ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 677.

Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 640 z późn. zm.

Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198.

Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1616 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm.

Ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 z późn. zm.

Ustawa z 5.12.2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1675.

Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637.

Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 428.

Ustawa z 27.09.2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.

Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 480 z późn. zm.

Ustawa z 9.06.2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 z późn. zm.

Ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1156.

Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224 z późn. zm.

Ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.

Ustawa z 13.12.2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1079 z późn. zm.

Ustawa z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1073.

Ustawa z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 817.

Ustawa z 24.07.2015 r. - Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389.

Ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278.

Ustawa z 11.04.2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1576 z późn. zm.

Ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1131 z późn. zm.

Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

Ustawa z 20.07.2017 r. - Prawo wodne, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.

Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

Ustawa z 6.12.2018 r. - Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.

Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm.

Ustawa z 28.04.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1733 z późn. zm.

Ustawa z 8.02.2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1741 z późn. zm.

Ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28.07.2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1310.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu z 15.10.1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.03.2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85, Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 102, poz. 1 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 269, poz. 1 z późn. zm.

Rozporządzenie Paramentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.06.2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, poz. 159 z późn. zm.

Rozporządzenie parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, poz. 1.

Dyrektywa 2011/98/UE Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 14.12.2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt u pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz. U. UE L. z 2011 r. Nr 343, poz. 1.

Contitución Española de 27 diciembre 1978, „Boletín Oficial del Estado" nr 311 z 1978 r.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, „Boletín Oficial del Estado" nr 285 z 1992 r.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, „Boletín Oficial del Estado" nr 15936 z 2024 r.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, „Boletín Oficial del Estado" nr 22928 z 2024 r.

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 28.03.1814, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" nr 348 z 2008 r.

Algemene wet bestuursrecht van 4.06.1992, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" van 26.01.2026.

Burgerlijk Wetboek van 19.05.2011, „Staatsblad van het Koninkrjk der Nederlanden" van 1.01.2022.

Constitution de la Republique Française du 4 octobre 1958, „Journal Officiel de la République Française", nr 234 z 5.10.1958 r.

La loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, „Journal Officiel de la Republique Française" z 2016 r., nr 114.

Code de la commande publique, zmieniony w drodze *ordonnance n° 2018-1074 du 26.11.2018 portant partie législative du code de la commande publique*, Journal officiel „Lois et Décrets" n° 0281 du 5.12.2018.

Code des relations entre le public et l'administration, „Journal Officiel de la Republique Française" z 2022, nr 6.

Verwaltungsverfahrensgesetz von 25.05.1976, **„**Bundesgesetzblatt**"** I S. 2154.

Lov - 10.02.1967 - om behandlingsmåten i forvanltningssaker, „Norsk Lovtidend".

Lov af 19.12.1985 nr 571 - Forvaltningslov, „Lovtidende for Kongeriget Danmark".

1999 m. *birželio* 17 *d. Aktas Seimas Lietuvos Republikos - Viešojo Administravimo Įstatymas*, „Valstybės žinios", 1999, Nr. 60-1945.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, SSM, 32(39), 25.06.1999 [transkrypcja: Sakartvelos zogadi administ'ratsiuli k'odeksi, „Herold Legislacyjny Gruzji"].

ZAŁĄCZNIK

PROJEKT USTAWY - PRAWO ADMINISTRACYJNE OGÓLNE

USTAWA

z dnia …

Prawo administracyjne ogólne

Uznając, że ustawiczne urzeczywistnianie dobra człowieka oraz dobra wspólnego, wynikającego z jego godności jest celem skutecznego oraz stabilnego działania administracji publicznej i prawa administracyjnego,

stwierdzając również, że administracja publiczna oraz prawo administracyjne spełniają służebną rolę względem społeczeństwa, ale także jednostki, wyważając interesy, jakimi się kierują w dążeniach do zaspokojenia swoich potrzeb,

przyjmując jednocześnie, że administracja publiczna oraz prawo administracyjne działają w oparciu o prawdę, regulując w duchu sprawiedliwości, a także zasad współżycia społecznego (gdy stanowienie lub stosowanie prawa pozostawia się uznaniowości administracji) tylko to co przyczynia się do osiągnięcia dobra wspólnego i dobra człowieka, a każda z tych wartości jest pożądana w procesie stanowienia jak i stosowania prawa, uchwala się, co następuje:

Dział I
Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Przepisy ustawy normują część ogólną prawa administracyjnego, będącą materią wspólną dla przepisów regulujących ustrój administracji publicznej, prawa i obowiązki wynikające z przepisów prawa administracyjnego. Przepisy ustawy

mają zastosowanie do wszystkich regulacji z zakresu prawa administracyjnego, szczególnie w procesie stanowienia oraz stosowania prawa.

2. Część ogólną prawa administracyjnego, o której mowa w ust. 1 stanowią:

1) definicje pojęć uniwersalnych dla prawa administracyjnego;
2) podstawy dokonywania wykładni wespół ze źródłami prawa;
3) katalog zasad ogólnych prawa administracyjnego;
4) zdolność administracyjnoprawną i zdolność do czynności administracyjnoprawnych stron stosunków administracyjnoprawnych;
5) zasady nawiązywania i ustawania stosunków administracyjnoprawnych;
6) instytucje prawa administracyjnego zapewniające stabilność stosunków, o których mowa w pkt 4;
7) katalog form działania administracji publicznej.

Art. 2. Przepisów ustawy nie stosuje się do spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, 497, 621, 622, 769, 820, 1203, 1235, 1414, 1417, 1669, 1804, 1863), a także w przepisach prawa podatkowego.

Art. 3. Ilekroć w przepisach prawa administracyjnego jest mowa o:

1) administracji publicznej - należy przez to rozumieć sprawowanie władzy wykonawczej w zakresie organizacji i realizacji zadań publicznych w imieniu państwa na rzecz dobra człowieka oraz dobra wspólnego za pośrednictwem podmiotów, w tym także podmiotów znajdujących się poza strukturami organizacyjnymi państwa z użyciem władczych jak i niewładczych form działania na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących;
2) ciężarze publicznym - należy przez to rozumieć obowiązek spełniania świadczenia polegającego na przestrzeganiu zakazów lub znoszeniu działań ze strony podmiotów administracji publicznej przez podmioty prawa pozostające pod władzą publiczną na rzecz realizacji określonych prawem celów publicznych;
3) daninie publicznej - należy przez to rozumieć świadczenie publiczne o charakterze finansowym stanowiące dochód budżetu państwa albo jednostki samorządu terytorialnego wynikające z ustaw albo z decyzji administracyjnej;
4) decyzji administracyjnej - należy przez to rozumieć jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej lub innego organu państwowego, a także innego podmiotu, gdy jest on powołany z mocy prawa

lub na podstawie porozumienia, przesądzające o prawach lub obowiązkach podmiotu znajdującego się na zewnątrz struktury administracji publicznej, podjęte w prawem określonym trybie, niezależnie od nazwy;

5) interesie prawnym - należy przez to rozumieć sytuację podmiotu prawa dotyczącą jego uprawień lub obowiązków określoną przepisem prawa powszechnie obowiązującego, która podlega skonkretyzowaniu w prawem określonym trybie postępowania;
6) karze administracyjnej - należy przez to rozumieć określoną w ustawie powszechną sankcję o charakterze pieniężnym albo niepieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej w następstwie naruszenia prawa, w celu doprowadzenia do realizacji obowiązku ciążącego na tym podmiocie z uwagi na dobro wspólne;
7) kierownictwie - należy przez to rozumieć zespół czynności władczych zmierzających pośrednio albo bezpośrednio do wywołania skutków w podporządkowanej strukturze podmiotów administracji publicznej celem racjonalizowania wykonywania zadań publicznych;
8) kontroli - należy przez to rozumieć zorganizowany według przyjętego kryterium zespół czynności sprawdzających określony stan rzeczy oraz porównujących go ze stanem wynikającym z przepisów prawa, zwieńczonych oceną tego stanu oraz zaleceniami lub wnioskami prowadzącymi do osiągnięcia lub utrzymania stanu analizowanego zgodnego ze stanem wynikającym z przepisów prawa;
9) nadzorze - należy przez to rozumieć określone Konstytucją oraz ustawami czynności o charakterze prawnym podjęte na podstawie wyników kontroli, zmierzające do wywołania skutków prawnych w celu eliminacji stanu niezgodnego z prawem wywołanego przez podmiot znajdujący się poza strukturą organizacyjną podmiotów uprawnionych do stosowania tych czynności;
10) organie administracji publicznej - należy przez to rozumieć podmiot administracji publicznej, który na podstawie przepisów prawa administracyjnego rozstrzyga o prawach lub obowiązkach w sprawach indywidualnych;
11) rzeczy publicznej - należy przez to rozumieć rzecz w rozumieniu przepisów prawa cywilnego przeznaczoną do realizacji zadań publicznych służącą dobru wspólnemu niezależnie od tego, komu przysługuje prawo własności

lub inne prawa rzeczowe, a której dostępność oraz zasady korzystania z niej określają przepisy prawa administracyjnego;

12) świadczeniu publicznym - należy przez to rozumieć spełnianie obowiązków przez podmioty prawa znajdujące się pod władzą publiczną polegające odpowiednio na działaniu albo na przeniesieniu praw do dóbr majątkowych lub niemajątkowych na podstawie przepisów prawa na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją określonych prawem celów publicznych;

13) umowie administracyjnej - należy przez to rozumieć konsensualne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej na podstawie przepisu prawa administracyjnego, podjęte zamiast decyzji administracyjnej w wyniku złożenia zgodnego oświadczenia woli przez organ administracji publicznej oraz stronę postępowania administracyjnego w toku tego postępowania, w której, w związku z realizacją zadania z zakresu administracji publicznej, organ administracji publicznej dobrowolnie powstrzymując się od stosowania uprawnień władczych, wraz ze stroną, ustala treść przysługujących im uprawnień lub wiążących je obowiązków albo ich części, jeżeli możliwe jest ich wyodrębnienie;

14) urządzeniu użyteczności publicznej - należy przez to rozumieć rzecz publiczną, która do prawidłowego użycia zgodnego z jej przeznaczeniem wymaga użycia składników materialnych, niematerialnych lub osobowych.

Art. 4. 1. Jeżeli podczas stanowienia lub stosowania przepisów prawa ich wykładnia nie daje jednoznacznej odpowiedzi, jak przepisy te mają zostać zastosowane, to podmiot administracji publicznej lub sąd administracyjny kieruje się dyrektywami prowadzącymi do osiągniecia celu, jakie wynikają z podstawy prawnej działania tego podmiotu lub sądu.

2. Dyrektywy, o których mowa w ust. 1 są zawarte w szczególności w:

1) aktach programowych, jakie z woli ustawodawcy mają stanowić podstawę działania innych podmiotów administracji publicznej lub sądu administracyjnego;

2) aktach interpretujących przepisy prawa administracyjnego i innych dziedzin regulujących prawa i obowiązku publicznoprawne;

3) orzecznictwie sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;

4) doktrynie prawa.

3. Dyrektywy, o których mowa w ust. 2 nie mogą być samodzielną podstawą prawną jakiegokolwiek rozstrzygnięcia podmiotu administracji publicznej, ani sądu administracyjnego.

Art. 5. Przepis art. 4 nie narusza art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946).

Dział II
Zasady ogólne prawa administracyjnego

Art. 6. 1. Podmiot administracji publicznej podejmuje swoją działalność wyłącznie na podstawie i w graniach prawa wyznaczającego jego zadania oraz kompetencje.
2. Podmiot, o którym mowa w ust. 1 wykonując swoją działalność polegającą na:
1) stanowieniu prawa - dąży do osiągnięcia celu wskazanego w podstawie prawnej wynikającej z Konstytucji albo ustaw, wyznaczonego dla urzeczywistnienia zamiarów służących dobru wspólnemu - jeżeli podstawa prawna podjęcia aktu stanowienia prawa budzi wątpliwości co do jej zgodności z przepisami Konstytucji, a w szczególności z zasadą dobra wspólnego, podmiot administracji publicznej zobowiązany do działania na jej podstawie, samodzielnie albo za pośrednictwem organu nadzorującego występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności;
2) stosowaniu prawa - przyznaje prawo lub nakłada obowiązek wyłącznie w takim zakresie, w jakim wymaga tego przepis prawa powszechnie obowiązującego wyznaczający podstawę działania.
3. Zadania, o których mowa w ust. 2 są wykonywane zgodnie z trybem uregulowanym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) lub przepisach szczególnych.

Art. 7. 1. Podmiot administracji publicznej realizując swoje zadania zapewnia przy tym lojalność, bezstronność, niezależność, apolityczność, równość, uprzejmość w kontaktach z podmiotami prawa oraz wzajemne zaufanie pomiędzy stronami stosunku administracyjnoprawnego (dobra administracja).
2. Prawa są przyznawane, a obowiązki są nakładane, kiedy przyczyniają się do realizacji zadań z zakresu administracji publicznej służących interesowi społecznemu i nie kolidują z słusznym interesem obywatela nie wprowadzając przy tym destabilizację jego sytuacji.

3. Podmiot administracji publicznej czuwa nad tym, aby nikt nie ponosił szkody z powodu nieznajomości prawa, jeżeli dotyczy to realizacji obowiązków. W tym celu podmioty administracji publicznej udzielają podmiotom prawa niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W przypadku uprawnień - podmiot administracji publicznej udziela wyjaśnień i wskazówek na wniosek podmiotu prawa.

Art. 8. 1. Zadania z zakresu administracji publicznej są realizowane w taki sposób, aby cel regulacji został osiągnięty bez konieczności stosowania nadmiernych środków. Dla zapewnienia osiągania celów powołuje się odpowiednie podmioty administracji publicznej.
2. Osiągnięcie celu, o którym mowa w ust. 1 następuje poprzez stosowanie najmniej uciążliwego, a zarazem skutecznego środka.
3. Podmiot administracji publicznej ogranicza skutki uciążliwości, jakie powstały, czy też mają powstać w związku z zastosowaniem przepisów prowadzących do nałożenia obowiązku. Gdy podmiot prowadząc postępowanie zmierzające do przyznania uprawnienia, dąży do tego, aby inne strony doznawały jak najmniej ograniczeń swojej wolności.

Art. 9. 1. Tworzenie podmiotów administracji publicznej następuje w celu realizacji tych zadań służących dobru wspólnemu, które nie mogą być samodzielnie osiągnięte przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Tworzeniu podmiotów administracji publicznej towarzyszy racjonalny podział zadań i kompetencji.
2. Podmiot administracji publicznej podejmuje działania zmierzające do zachowania przyrodzonej godności człowieka, korzystając ze swoich zasobów.
3. Podmiot administracji publicznej dąży do realizacji zadań z zakresu administracji publicznej powstrzymując się, jeżeli to możliwe, od stosowania form przymusu.

Art. 10. 1. Organizacja, gospodarowanie mieniem, zasady i tryb działania administracji publicznej są jawne. Przepisy szczególne mogą wyłączać jawność tylko ze względu na szczególnie ważne powody określone w ustawie.
2. Każdy ma prawo uzyskać wyczerpującą informację o administracji publicznej i sposobie wykonywania jej zadań. Sposób uzyskania informacji, o której mowa w poprzednim zdaniu określa ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).
3. Przepis ust. 2 nie narusza prawa ochrony danych osobowych, życia prywatnego, życia rodzinnego, tajemnicy korespondencji oraz mieszkania.

4. Organ administracji publicznej dostarcza podmiotom prawa wszelkich informacji o sprawach, w których toczy się postępowanie z ich udziałem.

Art. 11. 1. Stanowiąc prawo administracyjne, należy przyznać podmiotom administracji odpowiednie środki, dzięki którym możliwe będzie skuteczna realizacja zadań z zakresu administracji publicznej albo powołać nowe podmioty wyspecjalizowane w danej materii, chyba że skuteczność można zapewnić bez konieczności udziału podmiotów administracji publicznej.
2. Nie stanowi się przepisów, których zastosowanie nie prowadzi do skutecznego osiągnięcia celu. W zakresie stosowania prawa administracyjnego, organ administracji publicznej korzysta ze środków skutecznie urzeczywistniających cel.
3. Skuteczne stanowienie i stosowanie prawa administracyjnego zapewnia jego trwałość. Przepis nie narusza art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 12. 1. Administracja publiczna, jej podmioty oraz zakres działalności podlegają kontroli celem poprawy jej działalności.
2. Kontroli, o której mowa w ust. 1 podlega także sposób realizacji praw oraz obowiązków.
3. Organ administracji publicznej wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, sprawuje kontrolę nad zasadnością zastosowania przepisów, których wykładnia lub sposób zastosowania przepisów postępowania została zakwestionowana w określonym prawem środku odwoławczym.

Art. 13. 1. Zakazuje się sukcesji praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, z zastrzeżeniem ust. 2.
2. Wyjątki od zakazu, o którym mowa w ust. 1 regulują przepisy niniejszej ustawy.

Dział III
Stosunki administracyjnoprawne

Rozdział I
Przepisy ogólne

Art. 14. Stosunkiem administracyjnoprawnym jest relacja, w której ze względu na przepis:

1) prawa administracyjnego, wyznaczający podmiotowi mającemu kompetencję do przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku albo

rozsądzenia sporu o prawo lub obowiązek, przepis ten nakazuje podmiotowi postępowanie według jego treści w stosunku do osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej; lub

2) prawa, wyznaczający osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej uprawnienie, podmiot ten może zwrócić się do podmiotu administracji publicznej z żądaniem przyznania uprawnienia.

Art. 15. 1. Stosunek administracyjnoprawny, o którym mowa w art. 14 nawiązuje się pomiędzy podmiotem administracji publicznej, dysponującym uprawnieniami władczymi a osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, albo innymi podmiotami administracji publicznej, jeżeli przepis prawa tak stanowi.
2. Stosunek sporny, o którym mowa w art. 26 ust. 1, zawiązuje się pomiędzy sądem administracyjnym a podmiotem administracji publicznej oraz osobą, o której mowa w art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259). Sąd administracyjny korzysta z uprawnień władczych określonych w ustawie, o której mowa w zdaniu poprzednim lub przepisach szczególnych.

Rozdział II
Zdolność administracyjnoprawna oraz zdolność do czynności administracyjnoprawnych

Art. 16. 1. Podmiot administracji publicznej jest tworzony, zmieniany, a także likwidowany na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, z zastrzeżeniem ust. 2.
2. Podmiot administracji publicznej może zostać ustanowiony w drodze umowy albo porozumienia, jeżeli przepis szczególny na to zezwala. Umowa albo porozumienie zostaje zawarte pomiędzy podmiotem administracji publicznej, który przekazuje swoje zadania i kompetencje a podmiotem zobowiązującym się do ich wykonywania.
3. W zakresie zadań, kompetencji, uprawnień i obowiązków podmiotu administracji publicznej, przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 17. 1. Z momentem powołania podmiotu administracji publicznej w trybie określonym w art. 16 ust. 1 i 2, podmiot ten nabywa zdolność administracyjnoprawną oraz zdolność do dokonywania czynności administracyjnoprawnych.
2. Podmiot administracji publicznej bierze udział w stosunku administracyjnoprawnym wyłącznie, kiedy przepis prawa, wyznaczający kompetencję tego podmiotu, tak stanowi.

Art. 18. 1. Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej posiadają zdolność administracyjnoprawną. Przepis art. 8 i art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360) stosuje się odpowiednio.
2. Osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej bierze udział w stosunku administracyjnoprawnym w oparciu o interes prawny. Jeżeli interesu prawnego nie wyznacza przepis prawa administracyjnego, a prawa lub obowiązki przysługujące tym podmiotom z uwagi na zdolność administracyjnoprawną miałby doznać ograniczenia, udział w stosunku administracyjnoprawnym może wyznaczać także inny przepis prawa powszechnie obowiązującego.

Rozdział III
Instytucje prawa administracyjnego zapewniające stabilność stosunków administracyjnoprawnych

Oddział 1
Prawa i obowiązki publicznoprawne

Art. 19. 1. Prawa i obowiązki są publicznoprawne, osobiste, oraz trwałe, z zastrzeżeniem przepisów oddziału 2.
2. Prawa i obowiązki, o których mowa w ust. 1 są obowiązkowo wykonywane przez podmioty administracji publicznej, z zastrzeżeniem przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a także sukcesji, z zastrzeżeniem przepisów oddziału 3.
3. Niezależnie od tego, czy prawo lub obowiązek dotyczy osoby fizycznej, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, czy rzeczy, będącej istotą stosunku administracyjnoprawnego, prawa lub obowiązki zawsze mają charakter personalny. Wykonanie tych praw i obowiązków zawsze spoczywa na podmiotach prawa, o których mowa w zdaniu poprzednim.

Art. 20. Niezależnie od cech wskazanych w art. 19, prawa i obowiązki publicznoprawne dzielą się na osobiste, rzeczowe oraz mieszane.

Art. 21. 1. Prawa i obowiązki są stanowione w aktach normatywnych rangi ustawowej, a także w drodze rozporządzeń i aktów prawa miejscowego, jeżeli przepisy szczególne stanowią podstawę do ich wydania.
2. Prawa i obowiązki mogą być nakładane tylko przez organ władzy publicznej, w drodze aktu normatywnego albo w wyniki wydania decyzji administracyjnej albo innego aktu administracyjnego.

Art. 22. 1. Wyróżnia się stosunki administracyjnoprawne o charakterze materialnym, procesowym, egzekucyjnym oraz spornym.
2. Stosunki administracyjnoprawne o charakterze procesowym, egzekucyjnym oraz spornym mają na celu doprowadzenia do zawiązania, zmiany albo rozwiązania stosunku materialnego.
Art. 23. 1. Stosunek administracyjnoprawny o charakterze materialnym jest trwały.
2. Stosunek, o którym mowa w ust. 1 zawiązuje się, ulega zmianie albo likwidacji w drodze aktu normatywnego albo w wyniku wydania decyzji administracyjnej albo innego aktu administracyjnego.

Art. 24. 1. Stosunek administracyjnoprawny o charakterze procesowym jest czasowy.
2. Stosunek, o którym mowa w ust. 1 nawiązuje się na podstawie przepisów prawa procesowego, kiedy przepis prawa materialnego nakazuje wydać decyzję administracyjną, podjąć rozstrzygnięcie w drodze milczącego załatwienia sprawy albo wydać inny akt administracyjny w indywidualnej sprawie.

Art. 25. 1. Stosunek administracyjnoprawny o charakterze egzekucyjnym jest czasowy.
2. Stosunek, o którym mowa w ust. 1 nawiązuje się na podstawie przepisów prawa albo ostatecznej decyzji administracyjnej, umowy administracyjnej lub na podstawie przepisów o milczącym załatwieniu sprawy, kiedy:

1) nawiązano albo zmieniono stosunek materialny oraz;
2) zobowiązany nie wykonał obowiązku w terminie określonym przez przepisy prawa.

Art. 26. 1. Stosunek administracyjnoprawny o charakterze spornym jest czasowy.
2. Stosunek, o którym mowa w ust. 1 nawiązuje się na podstawie przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sytuacji, gdy strona postępowania kwestionuje skutki powstałe w wyniku zawiązania, zmiany lub likwidacji:

1) stosunku, o którym mowa w art. 23 ust. 1;
2) stosunku, o którym mowa w art. 24 ust. 1;
3) stosunku, o którym mowa w art. 25 ust. 1.

Oddział 2
Przedawnienie

Art. 27. Upływ czasu oraz bierność podmiotu administracji publicznej, a także osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej prowadzi do niemożności wykonania prawa lub obowiązku (przedawnienie).

Art. 28. 1. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi pięć lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym prawo lub obowiązek stał się wymagalny. Po upływie terminu określonego w zdaniu poprzednim, prawo lub obowiązek wygasa.
2. Termin, o którym mowa w ust. 1 nie może być skracany ani przedłużany.
3. Organ administracji publicznej bierze pod uwagę przedawnienie prawa i obowiązku z urzędu.

Art. 29. 1. Zakazuje się podejmowania w okresie 10 miesięcy przed upływem terminu przedawnienia działań, które pozornie zmierzają do przerwania biegu terminu przedawnienia.
2. Wykonanie obowiązków następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, 1301), z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.
3. Wykonanie uprawnień następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, 1981, 2052, 2262, 2270, 2289, 2328, 2459, z 2022 r. poz. 1, 366, 480, 807, 830, 974, 1098), z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Art. 30. Przedawnieniu nie podlegają obowiązki niepieniężne:

1) wynikające z aktów normatywnych, o charakterze stałym;
2) orzeczone w indywidualnej sprawie administracyjnej dotyczące ochrony:
a) zdrowia i życia,
b) mienia,
c) bezpieczeństwa i porządku publicznego,
d) obronności państwa.

Art. 31. Przedawnieniu nie podlegają uprawnienia ustawowe o charakterze wolnościowym.

Art. 32. 1. Bieg terminu przedawnienia prawa albo obowiązku przerywa odpowiednio likwidacja podmiotu administracji publicznej albo ogłoszenie upadłości osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

2. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia prawa lub obowiązku biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu wejścia w życie przepisów statuujących podmiot administracji publicznej, który przejął zadania i kompetencje podmiotu zlikwidowanego albo po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

3. Jeżeli likwidacja podmiotu administracji publicznej albo ogłoszenie upadłości osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia nałożenie prawa albo obowiązku, bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu wejścia w życie przepisów statuujących podmiot administracji publicznej, który przejął zadania i kompetencje podmiotu zlikwidowanego albo uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

4. Bieg terminu przedawnienia obowiązku nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem:

1) wniesienia środka zaskarżenia od decyzji w przedmiocie obowiązku do sądu administracyjnego albo sądu powszechnego;
2) wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
3) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia.

5. Termin przedawnienia nałożenia obowiązku rozpoczyna się, a po zawieszeniu

biegnie dalej, od dnia następującego po dniu:

1) uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji w przedmiocie obowiązku;
2) uprawomocnienia się orzeczenia lub ogłoszenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
3) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Art. 33. 1. Bieg terminu przedawnienia egzekucji obowiązku przerywa ogłoszenie upadłości osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

2. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia egzekucji obowiązku biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

3. Jeżeli ogłoszenie upadłości osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia egzekucji obowiązku, bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

4. Bieg terminu przedawnienia egzekucji obowiązku nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega przerwaniu z dniem doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

5. Bieg terminu przedawnienia egzekucji obowiązku rozpoczyna się, a po przerwaniu biegnie na nowo, od dnia następującego po dniu, w którym doręczono zarządzenie zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Oddział 3
Sukcesja w prawie administracyjnym

Art. 34. 1. W zakresie praw i obowiązków osobistych, przepis art. 13 ust. 1 stosuje się wprost. Oświadczenie woli mające na celu przeniesienie praw lub obowiązków, o których mowa w zdaniu poprzednim jest nieważne z mocy prawa.

2. Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych o charakterze rzeczowym i mieszanym następuje wyłącznie w zakresie uregulowanym w niniejszej ustawie.

Art. 35. Ilekroć w dalszych przepisach będzie mowa o sukcesji praw i obowiązków publicznoprawnych, należy przez to rozumieć sukcesję praw i obowiązków publicznoprawnych o charakterze rzeczowym, chyba że przepis ustawy wyraźnie stanowi inaczej.

Art. 36. 1. Śmierć osoby fizycznej prowadzi do sukcesji praw i obowiązków publicznoprawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
2. Sukcesja, o której mowa w ust. 1 następuje według zasad określonych w Kodeksie cywilnym.

Art. 37. 1. W przypadku osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych następuje, gdy dochodzi do przejęcia jednego podmiotu przez drugi albo gdy w wyniku połączenia tych dwóch podmiotów, dochodzi do powstania nowego podmiotu, z zastrzeżeniem ust. 2.
2. Zasady i tryb przejęcia albo łączenia podmiotów, o których mowa w ust. 1, regulują przepisy ustaw szczególnych.
3. Podmiot powstały na podstawie połączenia albo przejęcia nabywa, z mocy prawa, prawa i obowiązki publicznoprawne z momentem zakończenia tych procesów albo z momentem wpisu do właściwego rejestru, jeżeli jest to wymagane prawem.

Art. 38. W przypadku podziału osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych następuje z mocy prawa w oparciu o sporządzony plan podziału tych podmiotów, chyba że organ administracji publicznej, który przyznał prawo lub nałożył obowiązek odmówi tej sukcesji w drodze decyzji administracyjnej w terminie 30 dni od dnia zakończenia procesu podziału tych podmiotów.

Art. 39. Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych nie następuje, gdy dochodzi do przekształcenia osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w ten sposób, że zmienia się forma prawna tego podmiotu. Podmiot przekształcony pozostaje dysponentem praw i obowiązków publicznoprawnych.

Art. 40. W przypadku zbycia przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 55^1 i art. 55^2 Kodeksu cywilnego, przepis art. 38 stosuje się odpowiednio.

Art. 41. W zakresie przepisów art. 37-39, przepisów Kodeksu spółek handlowych nie stosuje się.

Art. 42. 1. Jeżeli przepis prawa nie wymaga spełnienia przesłanek o charakterze osobowym, w zakresie przyznania prawa lub obowiązku publicznoprawnego o charakterze rzeczowym, sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych następuje z mocy prawa, gdy dochodzi do zbycia rzeczy, z którą wiąże się prawo lub obowiązek.
2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może z urzędu odmówić, w drodze decyzji administracyjnej, nabycia praw lub obowiązków publicznoprawnych, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny.

Art. 43. Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych o charakterze mieszanym, w których dominuje aspekt rzeczowy następuje z mocy prawa wyłącznie pod tytułem szczególnym niezależnie od tego, czy dochodzi do zmian w sferze podmiotowej podmiotu będącego dysponentem tych praw i obowiązków, czy rzeczy, której dotyczą prawa lub obowiązki publicznoprawne.

Art. 44. Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych o charakterze mieszanym, w których dominuje aspekt osobowy następuje z mocy prawa wyłącznie pod tytułem ogólnym niezależnie od tego, czy dochodzi do zmian w sferze podmiotowej podmiotu będącego dysponentem tych praw i obowiązków, czy rzeczy, której dotyczą prawa lub obowiązki publicznoprawne.

Art. 45. Sukcesja zadań, kompetencji, praw i obowiązków podmiotów administracji publicznej następuje z mocy prawa w trybie określonym w art. 16.

Art. 46. 1. Prawa i obowiązki wynikające z przymiotu strony postępowania podlegają sukcesji na podstawie art. 30 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Przepisu ust. 1 stosuje się odpowiednio w postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Dział IV
Formy działania administracji publicznej

Rozdział I
Przepisy ogólne

Art. 47. 1. Zadania z zakresu administracji publicznej są wykonywane w formach wskazanych w niniejszym dziale.
2. Zadania, o których mowa w ust. 1 są wykonywane w innych formach, niż przewidziane w przepisach niniejszej ustawy, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią.
3. Stosowanie form działania administracji publicznej nie musi mieć na celu wywołanie skutku prawnego. Niniejszy przepis nie narusza ust. 1.

Art. 48. 1. Przepisy prawa administracyjnego zapewniają podmiotowi administracji publicznej korzystanie z kilku form działania w celu skutecznej realizacji zadania z zakresu administracji publicznej, chyba że natura tego zadania sprzeciwia się temu.
2. Jeżeli podmiot administracji publicznej posiada do dyspozycji kilka form działania, powinien w pierwszej kolejności skorzystać z tej, która nie odznacza się możliwością zastosowania form przymusu.
3. Podmiot, o którym mowa w ust. 2 zawsze podejmuje w pierwszej kolejności działania pozbawione władztwa administracyjnego, z zastrzeżeniem ust. 1.

Rozdział II
Formy prawne działania administracji publicznej

Art. 49. 1. Podmiot administracji publicznej wydaje akt normatywny, kiedy przepis Konstytucji albo ustawy tak stanowi.
2. Akt, o którym mowa w ust. 1 zawiera przepisy prawne, z których choćby jeden miał charakter generalny i abstrakcyjny.
3. Jeżeli przepisy prawa tak stanowią, akt normatywny jest wydawany po przeprowadzeniu postępowania określonego w tych przepisach.
4. W zakresie ogłaszania aktów normatywnych, przepisy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stosuje się wprost.

Art. 50. 1. Podmiot administracji publicznej wydaje akt prawa wewnętrznego, kiedy przepis ustawy tak stanowi.
2. Akt, o którym mowa w ust. 1 wiąże te podmioty, które podlegają funkcjonalnie i organizacyjnie podmiotowi administracji publicznej wydającego tenże akt.
3. Przepis art. 49 stosuje się odpowiednio, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Art. 51. 1. Podmiot administracji publicznej wydaje akty kierownictwa, nadzoru, kontroli, regulaminy, przepisy porządkowe i inne akty zakładowe, kiedy przepis prawa tak stanowi.
2. Do aktów, o których mowa w ust. 1 stosuje się odpowiednio art. 50 ust. 2.
3. Te spośród aktów, o których mowa w ust. 1 mających zastosowanie do osób fizycznych są publicznie obwieszczane.

Art. 52. 1. Podmiot administracji publicznej wydaje indywidualny akt administracyjny (decyzja administracyjna) celem rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej podmiotu prawa.
2. Zasady i tryb wydawania aktu, o którym mowa w ust. 1 regulują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.
3. Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, organ administracji publicznej może udzielić stronie gwarancji, że wyda decyzję administracyjną o treści, jaka odpowiada interesowi prawnemu tej strony, jeżeli ta spełni zobowiązania wymagane prawem (przyrzeczenie administracyjne).
4. Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, organ administracji publicznej wydaje decyzję administracyjną, w której może podjąć rozstrzygnięcie, jednakże będzie mieć na względzie zasady współżycia społecznego oraz dobro wspólne (uznanie administracyjne).

Art. 53. 1. Celem usprawnienia wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, co najmniej dwa podmioty administracji publicznej składają zgodne oświadczenia woli w ten sposób, że jeden z tych podmiotów przejmuje zadania i kompetencje drugiego z nich, a drugi partycypuje w kosztach realizacji tych zadań (porozumienie administracyjne).
2. Przepis szczególny może przewidywać obowiązek ogłoszenia porozumienia, o którym mowa w ust. 1 na podstawie przepisów o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Art. 54. 1. Podmiot administracji publicznej zawiera umowy cywilnoprawne, kiedy obowiązek zawarcia takiej umowy wynika z przepisów prawa i wiąże się z realizacją zadania publicznego.
2. Podmiot administracji publicznej może zawierać umowy cywilnoprawne w celach innych, niż określone w ust. 1.
3. Sprawy związane z zawieraniem, zmienianiem i rozwiązywaniem umów, o których mowa w ust. 1 i 2 reguluje Kodeks cywilny.

Art. 55. 1. Organ administracji publicznej zawiera ze stroną postępowania umowę administracyjną, kiedy przepis szczególny na to zezwala. Umowa administracyjna jako alternatywne względem decyzji administracyjnej rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, zastępuje ją i prowadzi do ugodowego ustalenia treści prawa lub obowiązku publicznoprawnego.
2. Zawarcie umowy, o której mowa w ust. 1 nie może prowadzić do obejścia prawa w ten sposób, że zostanie wywołany taki skutek prawny, który nie byłby osiągnięty, gdyby organ administracji publicznej wydał decyzję administracyjną.
3. Zasady i tryb zawierania umowy administracyjnej reguluje Kodeks postępowania administracyjnego.
4. Przepis art. 50 stosuje się odpowiednio, jeżeli Kodeks postępowania administracyjnego lub przepisy szczególne tak stanowią.
5. Nie można zawrzeć umowy administracyjnej w celu pominięcia osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, które posiadają interes prawny co do treści praw i obowiązków uregulowanych w ramach umowy.
6. Umowa, o której mowa w ust. 5 nie może być zawarta także w celu usunięcia niekorzystnych dla jej stron skutków prawnych.

Art. 56. 1. Podmiot administracji publicznej zawiera z innym podmiotem administracji publicznej albo osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej kontrakt administracyjny, w którym strony tego kontraktu zgodnie składają oświadczenia woli co do treści praw lub obowiązków publicznoprawnych celem realizacji zadania z zakresu administracji publicznej określonego w przepisach prawa.
2. Przepisu art. 353^1 Kodeksu cywilnego nie stosuje się.
3. Zawarcie kontraktu administracyjnego nie może prowadzić do zobowiązania się przez podmiot administracji publicznej wydania w przyszłości aktu normatywnego o treści z góry ustalonej w kontrakcie. W odniesieniu do decyzji

administracyjnych, podmiot administracji publicznej może jedynie zobowiązać się co do wydania jej, jednakże zachowanie stron umowy powinno determinować treść tej decyzji w przyszłości.

4. Kontrakt administracyjny wywołuje nie tylko skutki w nim wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy.

5. Kontrakt administracyjny wygasa w razie:

1) osiągnięcia celu, dla którego został zawarty;
2) upływu terminu, na jaki został zawarty.

6. Kontrakt administracyjny ulega rozwiązaniu przed jego wygaśnięciem, gdy:

1) jego strony złożyły na piśmie zgodne oświadczenia woli;
2) kontrakt staje się bezprzedmiotowy - kontrakt ulega rozwiązaniu z mocy prawa;
3) kontrakt przewidywał ziszczenie się zdarzeń określonych przez jego strony, które się nie ziściły - kontrakt ulega rozwiązaniu z mocy prawa;
4) sąd administracyjny orzeknie, że kontrakt został zawarty z naruszeniem prawa;
5) strona kontraktu niebędąca podmiotem administracji publicznej zakończyła prowadzenie działalności niezbędnej do wykonania tego kontraktu.

7. Nieważność kontraktu administracyjnego zachodzi w całości albo w części, gdy:

1) został zawarty bez podstawy prawnej;
2) został zwarty przez podmioty do tego nieuprawnione;
3) uregulowano w nim kwestie wykraczające poza podstawę prawną do jego zawarcia, chyba, że bez materii wykraczającej poza podstawę prawną można wyegzekwować obowiązek publicznoprawny.

8. Nieważność, o której mowa w ust. 7 może stwierdzić sąd administracyjny.

9. Kontrakt administracyjny zawiera się na piśmie pod rygorem nieważności.

10. W zakresie nieuregulowanym, do przepisów o kontrakcie administracyjnym stosuje się odpowiednio przepisy tytułu IV księgi I Kodeksu cywilnego.

11. Przepis ust. 10 nie narusza przepisów odrębnych, które regulują odmiennie sprawy zawarcia, zmiany lub rozwiązania umów noszących znamiona kontraktu administracyjnego.

12. Nie można zawrzeć kontraktu administracyjnego w celu pominięcia osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, które posiadają interes prawny co do treści praw i obowiązków uregulowanych w ramach kontraktu.

13. Kontrakt, o których mowa w ust. 12 nie może być zawarty także w celu usunięcia niekorzystnych dla jego stron skutków prawnych.

Rozdział III
Formy faktyczne działania administracji publicznej

Art. 57. 1. Formy faktyczne (czynności materialno-techniczne lub czynności społeczno-organizatorskie) nie zawsze wywołują skutku prawnego.
2. Formy faktyczne, niezależnie od ich nazwy, wywołują skutki określone w przepisach niniejszego rozdziału.

Art. 58. 1. Czynność materialno-techniczna to czynność faktyczna, która, jeżeli na podstawie przepisu szczególnego wiąże jej dokonanie z wystąpieniem określonego prawem skutku, wywołuje pośrednio skutek prawny.
2. Jeżeli dokonanie czynności materialno-technicznej nie zmierza pośrednio do wywołania skutku prawnego, jej podjęcie może następować na podstawie przepisów prawa ustrojowego, materialnego lub procesowego. Przepis prawa nie musi bezpośrednio wskazywać uprawnienia do jej dokonania.

Art. 59. 1. Czynność społeczno-organizatorska spełnia rolę subsydiarną względem form prawnych działania administracji publicznej i jest podejmowana dla osiągnięcia celu z pominięciem zastosowania przymusu.
2. Przepis art. 58 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Dział V
Sankcje administracyjne

Art. 60. Do sankcji administracyjnych stosuje się przepisu działu IVA Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Dział VI
Odpowiedzialność administracji publicznej z tytułu naruszenia prawa

Art. 61. Do odpowiedzialności podmiotów administracji publicznej z tytułu naruszenia prawa stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

Dział V
Przepis końcowy

Art. 62. Ustawa wchodzi w życie na zasadach i w terminie określonym w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo administracyjne ogólne.

Maciej Mączyński (nr ORCID: 0000-0002-2298-3269) - doktor nauk prawnych, radca prawny, asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu, nauczyciel akademicki. Autor wielu opracowań naukowych. Prawnik o zainteresowaniach naukowych skoncentrowanych na prawie i postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, prawie konstytucyjnym oraz teorii i filozofii prawa.

Polskie prawo administracyjne jest rozproszone, zmienne i wieloaspektowe, a mimo to nie ma własnej części ogólnej. Trzy próby jej uchwalenia (1988, 1996, 2008) zakończyły się niepowodzeniem. Czy ta luka musi trwać?

Maciej Mączyński przekonuje, że kodyfikacja całego prawa administracyjnego jest niemożliwa, ale istnieje inna droga: pozytywizacja jego części ogólnej. Autor wyprowadza ją z wartości, które łączą prawo ustrojowe, materialne i procesowe. Na tej podstawie wyodrębnia zasady ogólne, proponuje ustawowe definicje pojęć uniwersalnych, porządkuje źródła prawa i opisuje stosunek administracyjnoprawny. Omawia też instytucje zapewniające jego stabilność (przedawnienie, egzekucję i sukcesję) oraz konsensualne formy działania administracji: umowę i kontrakt administracyjny. Całość konfrontuje z rozwiązaniami Hiszpanii, Francji i Holandii.

To praca dla teoretyków i praktyków prawa administracyjnego, ustawodawców oraz wszystkich, którzy pytają, jak spoić rozproszoną materię w spójny system.

ISBN: 978-83-69024-20-2