

RELACJE POMIĘDZY SFERĄ ZEWNĘTRZNĄ I SFERĄ WEWNĘTRZNĄ DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa Piotr Dobosz, Aleksandra Puczko

XIII KRAKOWSKO-WROCŁAWSKIE
SPOTKANIE NAUKOWE ADMINISTRATYWISTÓW

RELACJE POMIĘDZY SFERĄ ZEWNĘTRZNĄ I SFERĄ WEWNĘTRZNĄ DZIAŁAŃ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

redakcja naukowa Piotr Dobosz, Aleksandra Puczko

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Stan prawny na 3 sierpnia 2023 r.

Recenzentka

Dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, prof. Uniwersytetu Łódzkiego

Wydawczyni

Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-979-3

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462; e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 11

Wprowadzenie 15

Część I

MONOKRATYCZNE A DUALISTYCZNE, STATYCZNE A DYNAMICZNE UJĘCIE SFER ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jan Zimmermann

Aksjomat czy anachronizm 29

Piotr Dobosz

**Więzi sfery zewnętrznej i wewnętrznej administracji
publicznej** 46

Wojciech Jakimowicz

**Między wewnętrznym a zewnętrznym życiem administracji
publicznej** 62

Jerzy Supernat

**Sfera zewnętrzna i sfera wewnętrzna działań administracji
publicznej w najnowszych polskich uniwersyteckich
podręcznikach prawa administracyjnego** 84

Część II
ŹRÓDŁA PRAWA JAKO DETERMINANTY
NORMATYWNYCH ZNAMION SFER
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

<i>Iwona Niżnik-Dobosz, Zbigniew Bartoszewicz</i>	
Sfera wewnętrznej organizacji i działalności administracji publicznej regulowanej prawem jako nośnik i przejaw jej zdolności do samoregulacji	99
 <i>Jolanta Behr</i>	
Rozporządzenia a zarządzenia (zakres normowania)	129
 <i>Justyna Mielczarek-Mikołajów</i>	
Wpływ aktów prawa wewnętrznego na funkcjonowanie sfery zewnętrznej administracji publicznej	146
 <i>Aleksandra Puczko</i>	
Tworzenie lub kształtowanie standardów administracji publicznej przez akty prawa wewnętrznego	158
 <i>Tomasz Słapczyński</i>	
Wartości sfery wewnętrznej działań administracji publicznej i jej wpływ na sferę zewnętrzną	185
 <i>Krzysztof Szpotkański</i>	
Ogłaszanie prawa administracyjnego	199
 <i>Karina Pilarz</i>	
Sfera wewnętrzna i sfera zewnętrzna administracji publicznej jako adresaci aktów planistycznych – analiza wybranych przypadków	212

Część III
SFERY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ A PROBLEMY
USTROJOWEGO I PRACOWNICZEGO PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO

Jerzy Korczak

**O aktach kierowania we współczesnej administracji
publicznej – na marginesie dyskusji naukowej krakowsko-
-wrocławskich spotkań administratywistycznych** 229

Katarzyna Kowalczyk

**Charakter prawny rozkazu personalnego w służbie wojskowej
żołnierzy zawodowych w aspekcie rozważań nad relacją sfery
wewnętrznej i zewnętrznej działania administracji
publicznej** 251

Dorota Dąbek

**Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji
organów samorządu zawodowego** 268

Ewa Skorczyńska

**O „ciemnej stronie” dekoncentracji wewnętrznej organu
monokratycznego (prezydenta miasta na prawach powiatu)
i jej wpływie na jakość stosowania prawa** 281

Mariusz Krawczyk

**Władztwo (intra)administracyjne w „zwarciu” pomiędzy tym,
co wewnętrzne i zewnętrzne** 309

Arkadiusz Sobczyk

**Pracownik „kodeksowy” a wewnętrzne i zewnętrzne działania
organów zakładu pracy i jego wspólnoty – wprowadzenie
do problematyki** 321

Część IV
SFERY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
NA TLE PROBLEMÓW MATERIALNEGO
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Piotr Lisowski

**Zasięg sądowej kontroli administracji publicznej –
rozważania na kanwie normatywizacji nadzoru wewnętrznego
uczelni publicznych 343**

Renata Kusiak-Winter

**Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej
z perspektywy celu neutralności klimatycznej 359**

Joanna Człowiekowska

**Sfera zewnętrzna i wewnętrzna administracji publicznej
w kontekście prawa do informacji publicznej 377**

Małgorzata Kozłowska

**Współdziałanie sfery zewnętrznej i wewnętrznej
administracji publicznej w przeciwdziałaniu konfliktowi
interesów o podłożu ekonomicznym w Straży Granicznej 389**

Część V
SFERY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA TLE
PROBLEMÓW JURYSDYKCYJNEGO, EGZEKUCYJNEGO
I SĄDOWEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Joanna Lemańska

**Załatwienie sprawy administracyjnej – rozważania
z pogranicza sfery zewnętrznej i wewnętrznej działań
administracji publicznej 405**

Mariusz Kotulski

**Regulacje wewnętrzne jako podstawa prawna
rozstrzygnięcia 427**

Mariusz Oleś

Wpływ poleceń służbowych na przebieg i rezultat jurysdykcji administracyjnej 445

Adam Kozień

Administracyjne kary pieniężne w wymiarze przestrzeni zewnętrznej oraz wewnętrznej funkcjonowania administracji publicznej 460

Paweł Majczak

Zależność rodzaju stosunku administracji publicznej od uwarunkowań ustrojowych zachodzących między wierzycielem a organem egzekucyjnym w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym 482

Marta Kisielowska

Prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne a sądowa kontrola decyzji administracyjnej 497

WPROWADZENIE

Książka, którą oddajemy do rąk Szanownych Czytelników, zawiera analizę doktrynalną odnoszącą się do relacji pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej. Powstała ona jako konsekwencja autorskich przemyśleń reprezentantów dwóch ośrodków naukowych: krakowskiego i wrocławskiego, które od wielu lat podejmują rozważania nad newralgicznymi problemami współczesnego prawa administracyjnego. Przedmiotowa publikacja jest efektem XIII już spotkania naukowego, jakie miało miejsce na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w dniach 24 i 25 września 2022 r., tym razem pod tytułem: „Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej”.

Niezwykłą wartością niniejszego tomu jest to, że jest on materialnym przykładem ożywczej intelektualnie przyjaźni, jaka trwa pomiędzy ośrodkiem krakowskim i wrocławskim. Widoczne jest to również w warstwie merytorycznej zgromadzonych w tomie tekstów. Zebrane rozważania nie stanowią pojedynku ani ostrego starcia dwóch ośrodków naukowych, ale są przemyśleniami przedstawicieli dwóch współpracujących ze sobą uczelni, które w jakimś stopniu nawiązują do relacji galicyjskich, gdy uniwersytety w Krakowie i we Lwowie współpracowały ze sobą naukowo bardzo ściśle. Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet Wrocławski kontynuują bowiem powyższe relacje, co jest całkowicie zrozumiałe, jeżeli zważyć na lwowskie konotacje nauki prawa administracyjnego, do czego we Wrocławiu naukowcy odwołują się bardzo często i z dużym sentymentem.

Od strony metodologicznej poszczególne części książki powstawały w wielopłaszczyznowy i intelektualnie kreatywny sposób. Książka, którą poprzedziła krakowsko-wrocławska/wrocławsko-krakowska konferencja naukowa, opiera się na paru kilkustopniowych procesach intelektualnych przemyśleń. Przede wszystkim powstały artykuły naukowe, które następnie zostały wygłoszone w trakcie konferencji, po czym odbyła się dyskusja nad zawartymi w nich problemami nauki prawa administracyjnego. Wymiana myśli niejednokrotnie wpłynęła na modyfikację pierwotnie wygłoszonych tekstów, które w wersji przeznaczony do druku przyjęły postaci odbiegające od pierwotnych tekstów. Nie są to zatem zebrane referaty w wersjach pierwotnych, ale teksty inspirowane własną myślą i impulsem płynącym z wymiany myśli intelektualnej zawartych w dyskusjach i innych wystąpieniach konferencyjnych. Tym samym wygłoszone referaty stanowiły zarazem swoisty wstęp do końcowej wersji danego tekstu. Ideą przewodnią wszystkich spotkań naukowych krakowsko-wrocławskich/wrocławsko-krakowskich jest założenie, że wygłoszone teksty zapewne ulegną modyfikacjom pod wpływem wspomnianych rozmów i wystąpień naukowych. Natomiast dla pozostałych uczestników spotkania i wymiany myśli intelektualnej na podjęty temat przebieg naukowy stanowi zapewne impuls do podjęcia określonych tematów, zagadnień i wątków problemowych. W książce znalazły się także teksty tych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którym nie było dane osobiście uczestniczyć w konferencji. Już chociażby to, że artykuły publikowane w książce odbiegają znacząco od liczby wygłoszonych w trakcie obrad referatów, spowodowało konieczność zgrupowania tematycznego w poszczególnych częściach tej wieloautorskiej monografii tematycznej. Części te zostały zatytułowane i nie mają one bezpośredniego związku z konferencyjnym układem referatów, których liczba była mniejsza od liczby tych, które znalazły się w tej książce. Podjęte tematy spowodowały konieczność ustrukturyzowania artykułów w częściach prezentowanej publikacji pod kątem ich głównej merytorycznej treści.

Analizując tytułową problematykę, można dojść do przekonania, że niezależnie od tego, czy uznawać będziemy, że we współczesnej nauce prawa administracyjnego podział na sfery administracji publicznej jest nieuzasadniony, czy też, iż podział ten jest jak najbardziej

właściwy z perspektywy demokratycznego państwa prawnego, to nie ulega wątpliwości, że powyższy obszar badawczy wymaga refleksji doktrynalnej w kontekście zmieniającego się prawa administracyjnego. Nie pozostaje bez wpływu na naukę prawa administracyjnego.

Przygotowane artykuły w liczbie 27 zostały zawarte w pięciu częściach. Każda z nich ukazuje zagadnienie relacji pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej z innej perspektywy (ogólnie można je ująć jako: teoretyczną, normatywną, ustrojową, materialnoprawną i procesową). Łącznie określają kompletny obraz zagadnienia, szczególnie ukazujący jego różnorodność oraz bogactwo kontekstów możliwych do dalszych przedsięwzięć badawczych. Nie jest celem przygotowanego wstępu omawianie tekstów, z którymi Szacowny Czytelnik ma możliwość zapoznać się w sposób bezpośredni. Poprzez stajemy zatem na ustaleniach o charakterze bardzo ogólnym.

Część I zatytułowana została „Monokratyczne a dualistyczne, statyczne a dynamiczne ujęcie sfer administracji publicznej”. W tym fragmencie książki tytułowe problemy zostały zaprezentowane w kilku rozdziałach.

Jan Zimmermann w rozdziale pt.: „Aksjomat czy anachronizm” podjął rozważania nad zasadnością utrzymywania podziału na sferę zewnętrzną i wewnętrzną działań administracji publicznej. To problem elementarny w obrębie całej książki.

Z kolei Piotr Dobosz w rozdziale zatytułowanym „Więzi sfery zewnętrznej i wewnętrznej administracji publicznej” akcentuje dynamiczny i statyczny wymiar dwóch sfer administracji publicznej. Pierwszy to szeroko rozumiana działalność administracji (działania, ale i „pracujące niedziałanie”), a drugi to ustrojowo zbudowana administracja publiczna.

Natomiast Wojciech Jakimowicz w rozdziale zatytułowanym „Między wewnętrznym a zewnętrznym życiem administracji publicznej” podejmuje wielopłaszczyznowe korelacje pomiędzy tytułowym „życiem” obu sfer.

Jerzy Supernat w rozdziale pt. „Sfera zewnętrzna i sfera wewnętrzna działań administracji publicznej w najnowszych polskich uniwersyteckich podręcznikach prawa administracyjnego” dokonuje przeglądu tytułowej materii od strony naukowo-dydaktycznej, wskazując, nie tylko aksjologicznie, na umiejscowienie w podręcznikach zagadnienia sfer działania administracji publicznej.

W części II, zatytułowanej: „Źródła prawa jako determinanty normatywnych znamion sfer administracji publicznej” podjęto próbę znalezienia miejsca dla aktów regulujących od wewnątrz ustroj i działalność organów administracji publicznej wśród obowiązującego systemu źródeł prawa, a także wpływ aktów prawa wewnętrznego na funkcjonowanie administracji w stosunkach zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

Iwona Niżnik-Dobosz wraz ze Zbigniewem Bartoszewiczem w otwierającym tę część rozdziale pt. „Sfera wewnętrznej organizacji i działalności administracji publicznej regulowanej prawem jako nośnik i przejaw jej zdolności do samoregulacji” zajęli się istotną – również z punktu widzenia nauki organizacji i zarządzania administracji – kwestią, jaką jest rola prawa powszechnie obowiązującego dla funkcjonowania wewnętrznych struktur administracji przez umożliwienie tworzenia prawa podstawowego, ale także prawa wewnętrznego, dzięki którym administracja publiczna nabywa zdolność do samoregulacji, niezbędnej dla skutecznego i efektywnego funkcjonowania jej struktur i realizacji administracji publicznej.

Jolanta Behr w swoim tekście pt. „Rozporządzenia a zarządzenia (zakres normowania)” dokonała wielopłaszczyznowej analizy rozporządzeń i zarządzeń, wykazując niejednorodność grup tych aktów i zacieranie się granic pomiędzy nimi, co skutkuje zwłaszcza możliwością ich kontroli oraz nadzoru nad nimi i wpływa przez to na sytuację jednostek poddanych ich regulacjom.

Justyna Mielczarek-Mikołajów w rozdziale „Wpływ aktów prawa wewnętrznego na funkcjonowanie sfery zewnętrznej administracji publicznej” zgłębia zagadnienie, w jaki sposób akty prawa wewnętrznego,

choć w założeniu skierowane wyłącznie do administracji publicznej, oddziałują w istocie na sytuację podmiotów spoza sfery administracji publicznej, przez co mogą ujemnie wpływać na ich bezpieczeństwo prawne.

Aleksandra Puczko w rozdziale pt. „Tworzenie lub kształtowanie standardów administracji publicznej przez akty prawa wewnętrznego” wskazuje, jaką rolę odgrywają akty prawa wewnętrznego będące próbą ujednoczenia lub stworzenia jednorodnych rozwiązań w funkcjonowaniu różnych części administracji publicznej i w jaki sposób wpływają na sposób funkcjonowania administracji w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz jak oddziałuje to na sytuację podmiotów spoza administracji publicznej.

Tomasz Słapczyński w tekście pt. „Wartości sfery wewnętrznej działań administracji publicznej i jej wpływ na sferę zewnętrzną” podjął próbę zweryfikowania, czy w sferze zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej administracja opiera się na tych samych bądź zbliżonych wartościach, a także wykazania, czym wartości te różnią się między sobą.

Krystian Szpotański natomiast w swoim tekście pt. „Ogłaszanie prawa administracyjnego” ukazał związek pomiędzy działaniami podejmowanymi wewnątrz administracji w kierunku ogłaszania aktów normatywnych i uzewnętrznieniem tych aktów poza tą sferą przez wprowadzenie ich do obrotu prawnego. W tym zakresie autor podjął się analizy w szczególności działalności publikacyjnej aktów normatywnych prowadzonej przez administrację publiczną, dokonując oceny zalet i wad publikatorów, jak również udostępniających je systemów informacji prawnej.

Karina Pilarz w swoim rozdziale „Sfera wewnętrzna i sfera zewnętrzna administracji publicznej jako adresaci aktów planistycznych – analiza wybranych przypadków” przeanalizowała charakter prawny zróżnicowanej grupy aktów planistycznych, będących formami różnorodnego wpływu nie tylko na organy administracji publicznej, ale i jednostki spoza jej sfery.

W kolejnej III części omawiającej „Sfery administracji publicznej a problemy ustrojowego i pracowniczego prawa administracyjnego” podjęto próbę ukazania funkcjonowania prawa wewnątrz struktur administracji publicznej, organów administracji publicznej oraz urzędów. Umożliwiło to zobrazowanie różnorodności aktów stosowanych w administracji publicznej w celu osiągnięcia celów ukierunkowanych zarówno do jej wnętrza, jak i na zewnątrz.

W otwierającym tę część rozdziale pt. „O aktach kierowania we współczesnej administracji publicznej – na marginesie dyskusji naukowej wrocławsko-krakowskich spotkań administratywistycznych” Jerzy Korczak zajął się ciekawym zagadnieniem, jakim jest nieakcentowana przy analizie zewnętrznej sfery administracji publicznej kwestia działań podejmowanych wewnątrz struktury administracji publicznej, w tym zwłaszcza rola aktów kierowania. W tej perspektywie ukazał dynamizm, ale także znaczenie tych relacji dla odczuwalnych na zewnątrz skutków aktywności administracji publicznej.

Katarzyna Kowalczyk, w tekście „Charakter prawny rozkazu personalnego w służbie wojskowej żołnierzy zawodowych w aspekcie rozważań nad relacją sfery wewnętrznej i zewnętrznej działania administracji publicznej”, wykazała, że leży on w istocie na pograniczu sfery wewnętrznej i zewnętrznej administracji. Zróżnicowanie ich charakteru prawnego przez zakwalifikowanie do sfery wewnętrznej i zewnętrznej wpływa natomiast istotnie na prawa ich adresatów przez nadanie im, bądź nie, możliwości zaskarżenia kierowanych do nich rozkazów.

Dorota Dąbek w rozdziale pt. „Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji organów samorządu zawodowego”, analizując przedmiotowe dla publikacji zagadnienie, skupiła się na szczególnym typie korporacji prawa publicznego, jakim są samorządy zawodowe. Ukazując niejednorodną rolę samorządów w prawie z jednej strony uposażonych w kompetencje administracyjne, z drugiej zaś – stojących na straży korporacji oraz kompetencje dyskrecyjne ich organów, wykazała, w jaki sposób wydawane przez ich organy akty prawa wewnętrznego oddziałują na ich członków, a przez to też na podmioty zewnętrzne.

Ewa Skorczyńska w swoim tekście „O «ciemnej stronie» dekoncentracji wewnętrznej organu monokratycznego (prezydenta miasta na prawach powiatu) i jej wpływie na jakość stosowania prawa” podjęła ważny z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej temat roli pracowników administracyjnych wspomagających i ich organizacji w ramach struktur urzędów na sposób działania organów administracji publicznej. W tym zakresie istotnie zwrócono uwagę na kwestie samodzielności pracowników oraz ich odpowiedzialności, co umożliwiło wywiedzenie koniecznych do uwzględniania postulatów *de lege ferenda*.

Mariusz Krawczyk w rozdziale pt. „Władztwo (intra)administracyjne w «zwarceniu» pomiędzy tym, co wewnętrzne i zewnętrzne” zajął się możliwością wpływania przez sferę wewnętrzną administracji na relacje na zewnątrz jej struktury, w tym zwłaszcza z jednostkami. W szczególności analizując zewnętrzne stosunki administracji przez pryzmat władztwa (intra)administracyjnego, wykazał m.in. pole możliwych nadużyć i patologii w administracji publicznej, a także swego rodzaju iluzoryczność próby zamknięcia części władztwa jedynie do sfery wewnętrznej działań administracji publicznej.

Arkadiusz Sobczyk w artykule „Pracownik «kodeksowy» a wewnętrzne i zewnętrzne działania organów zakładu pracy i jego wspólnoty – wprowadzenie do problematyki” podjął przede wszystkim próbę przełamania paradygmatu prawa pracy jako prawa kontraktowego, starając się ukazać przede wszystkim jego publicznoprawny charakter. Zakładając, że przedmiotem prawa pracy jest materia m.in. pracowniczych publicznych praw podmiotowych oraz struktur rozproszonej administracji publicznej zakładanych przez podmioty prywatne, ukazał on, że w istocie w zakładach pracy możliwe jest mówienie o relacjach wewnętrznych i zewnętrznych charakterystycznych dla administracji publicznej.

Część IV zawiera analizy dotyczące „Sfery administracji publicznej na tle problemów materialnego prawa administracyjnego”.

Piotr Lisowski w swoim tekście pt. „Zasięg sądowej kontroli administracji publicznej – rozważania na kanwie normatywizacji nadzoru

wewnętrznego uczelni publicznych” ukazał relacje pomiędzy sferą wewnętrzną i zewnętrzną w administrowaniu w szczególnym przypadku zakładów administracyjnych na przykładzie uczelni publicznych i podejmowanych w nich aktów rektora. Analizując kwestię kontroli sądowej nad działaniami uczelni i ich organów, wykazał podobieństwa regulacji w zakresie możliwości zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych do modelu jednostek samorządu terytorialnego, co jego zdaniem m.in. uzasadnia rozciągnięcie kognicji sądów administracyjnych również na te akty nadzoru przeprowadzanego wewnątrz uczelni publicznych, wskazując wartość wyposażenia w takie instrumenty również korporacji uczelnianych (studentów czy doktorantów).

Renata Kusiak-Winter w rozdziale „Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji z perspektywy celu neutralności klimatycznej” dokonała ciekawego zestawienia zasadniczo nowej tematyki prawoadministracyjnej, tj. neutralności klimatycznej z klasycznym zagadnieniem sfer zewnętrznej i wewnętrznej działania administracji publicznej. W tym zakresie autorka dokonała analizy tej relacji w kontekstach: ustrojowym, przestrzennym, form działania, źródeł prawa, co umożliwiło ukazanie jej pełnego wymiaru i wykazanie szczególnej w tym zakresie roli nauki administracji i polityki administracyjnej.

Joanna Człowiekowska w swoim artykule pt. „Sfera zewnętrzna i wewnętrzna administracji publicznej w kontekście prawa do informacji publicznej” zajęła się szczegółowym zagadnieniem, które w obecnych czasach pełni bardzo istotną rolę, tj. prawa dostępu do informacji publicznej. Tym samym zajęła się wytyczeniem granicy między tym, co zewnętrzne i może być w drodze informacji publicznej udostępnione, a tym, co wewnętrzne (w tym w szczególności dokumenty wewnętrzne) i stanowi wyjątek od przysługującego prawa zagwarantowanego każdemu.

Małgorzata Kozłowska, w tekście „Współdziałanie sfery zewnętrznej i wewnętrznej administracji publicznej w przeciwdziałaniu konfliktowi interesu o podłożu ekonomicznym w Straży Granicznej”, ukazała relacje między sferami i ich pozytywne skutki dla rozprężania napięć występujących w prawie administracyjnym między intere-

sami, w tym też zapewnienie legalności i prawidłowości działania administracji publicznej. W wąskiej skali dotyczącej interesów Straży Granicznej udało się jej uchwycić zjawisko współdziałania sfery zewnętrznej i wewnętrznej działania administracji jako szczególnego gwaranta chroniącego od nadużyć w tej sferze.

Ostatnia, V część publikacji pt. „Sfery administracji publicznej na tle problemów jurysdykcyjnego, egzekucyjnego i sądowego prawa administracyjnego” dotyczy istotnego z punktu widzenia praktyki prawa administracyjnego zagadnienia sfery administracji publicznej na tle problemów jurysdykcyjnego, egzekucyjnego i sądowego prawa administracyjnego.

Joanna Lemańska w swoim artykule „Załatwienie sprawy administracyjnej – rozważania z pogranicza sfery zewnętrznej i wewnętrznej działań administracji publicznej” zajęła się ważnym momentem granicznym między sferą wewnętrzną i zewnętrzną działania administracji, jakim jest wydanie decyzji administracyjnej, i oceną budzącego wątpliwości momentu rzeczywistego uzewnętrznienia decyzji administracyjnej. Analizując teorię doręczenia, nadania, wydania, zapoznania się autorka dokonała zestawienia tych koncepcji i odpowiedzi na pytanie, w którym momencie oświadczenie woli organu w istocie zostaje złożone.

Mariusz Kotulski w tekście pt. „Regulacje wewnętrzne jako podstawa prawna rozstrzygnięcia” podjął się ważnej próby przeanalizowania m.in. roli statutów i regulaminów uczelni wyższych jako podstaw prawnych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. W toku rozważań wykazał, że wpływ ten ma miejsce nie tylko pośrednio, ale również bezpośrednio, co wykazuje odstępstwo od obowiązujących reguł w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Mariusz Oleś, w artykule „Wpływ poleceń służbowych na przebieg i rezultat jurysdykcji administracyjnej”, zestawiał ze sobą decyzje administracyjne i polecenia służbowe. Podejmując takie nieoczywiste działanie, ukazał, w jaki sposób polecenia służbowe – a wobec tego akty prawa wewnętrznego – mają wpływ na jurysdykcję administra-

cyjną przez tworzenie sfery nowych determinant prawnych w stosunku do stosowania norm, a tym samym i rezultaty w decyzji administracyjnej.

Adam Kozielnik w rozdziale pt. „Administracyjne kary pieniężne w wymiarze przestrzeni zewnętrznej oraz wewnętrznej funkcjonowania administracji publicznej” podjął się przeanalizowania ciekawego zagadnienia porównania istnienia i stosowania administracyjnych kar pieniężnych w sferze tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej aktywności administracji publicznej m.in. w kontekście ich funkcji, a także celów. W stworzonym w ten sposób ich wyczerpującym obrazie udało mu się wykazać zarówno różnice pomiędzy tymi sferami, jak również luki i niedoskonałości dotyczące ich regulacji.

Paweł Majczak w rozdziale „Zależność rodzaju stosunku administracji publicznej od uwarunkowań ustrojowych zachodzących między wierzycielem a organem egzekucyjnym w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym” ukazał istotną rolę ustrojowego układu między wierzycielem i dłużnikiem oraz zróżnicowania tej relacji w administracyjnym postępowaniu administracyjnym i jej wpływ na odmienne kształtowanie regulacji prawnej, uwzględniającej te odmienności.

Marta Kisielowska swoim tekście pt. „Prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne a sądowa kontrola decyzji administracyjnej” podjęła się analizy kapitalnego zagadnienia granicy między prawem powszechnie i wewnętrznie obowiązującym w kontekście szczególnie istotnym dla ochrony praw jednostek, a to kontroli sądownoadministracyjnej decyzji administracyjnych. W rozważaniach został wykazany wpływ aktów prawa wewnętrznego na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w formie decyzji, ale również wykazano istnienie pośrednich form stosowania prawa, które nie mogą być ujęte w żadnej wyodrębnionej w Konstytucji grupie źródeł prawa, a które kognicji sądu administracyjnego podlegają.

Opublikowane w niniejszym tomie zebrane teksty stanowią kolejną, bo trzynastą już odsłonę rozważań na temat administracji publicz-

nej i prawa administracyjnego prowadzoną przez przedstawicieli krakowskiego i wrocławskiego ośrodków naukowych. Jest ona nie tylko dowodem trafności idei tych spotkań oraz ich potrzeby, ale również bogactwa prawa administracyjnego oraz nieprzewidywalności myśli naukowej na jego temat. Świadczą o tym zarówno mnogość i różnorodność dotychczasowych tematów poruszanych na corocznych spotkaniach, jak i sposób ich ujmowania oraz interpretacji przez autorów referatów i artykułów. Na koniec nie pozostaje nic, jak tylko liczyć, że inicjatywa ta w takim kształcie i z takimi skutkami będzie nadal rozwijana, prowadząc do kolejnych owocnych spotkań i cennych naukowo publikacji.

Piotr Dobosz, Aleksandra Puczko

Część I

**MONOKRATYCZNE A DUALISTYCZNE,
STATYCZNE A DYNAMICZNE UJĘCIE SFER
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Jan Zimmermann

AKSJOMAT CZY ANACHRONIZM

Abstrakt: Artykuł zaczyna się od uwag teoretycznych dotyczących znaczenia i rozumienia różnych podziałów i klasyfikacji w naukach prawnych. Autor podkreśla tu jasność celu, znaczenie jednolitych i jasnych kryteriów podziału, wreszcie zagrożenie ich rozbudowywania. Na tym tle wskazuje on, że w prawie administracyjnym podstawowy i powszechnie przyjęty jest podział na sferę zewnętrzną i sferę wewnętrzną działań administracji publicznej. Zdaniem autora podział ten utracił już swoją wiodącą rolę jako aksjomat prawa administracyjnego i stał się anachronizmem. Szukając argumentów przemawiających za tą tezą, zwraca on uwagę na coraz mniejszą ostrość tego podziału i pojawianie się sfery pośredniej działań administracyjnych, których nie da się zakwalifikować do żadnej z wydzielanych kategorii. W artykule wymieniono podstawowe elementy owej sfery pośredniej: działania zakładów administracyjnych oraz różnych podmiotów niebędących organami administracji publicznej, formy planistyczne i niektóre działania organów samorządu terytorialnego. W konkluzji autor proponuje odejście od podziału na sferę zewnętrzną i sferę wewnętrzną działań administracji publicznej.

Słowa kluczowe: podział, klasyfikacja, sfera wewnętrzna, sfera zewnętrzna, działania administracji publicznej, obszar pośredni.

Poniższe uwagi będą nieco odbiegać od standardu i zwyczaju redagowania wypowiedzi mających za zadanie wprowadzenie do wybranego tematu. Tak dotąd – i słusznie – traktowaliśmy wypowiedzi umiesz-

czane na początku każdego z tomów poświęconych Krakowsko-Wrocławskiemu Spotkaniu Naukowym Administratywistów. Temat obecnej konferencji zachęca jednak do pewnych ogólnych i wstępnych rozważań metodologicznych.

1

Każda nauka, w tym prawoznawstwo, a w jego ramach tzw. nauki dogmatyczne, posługuje się często bardzo różnymi podziałami i klasyfikacjami. Są one zazwyczaj bardzo pomocne – zwłaszcza tam, gdzie mamy do czynienia z materią wielowątkową, gdy po prostu wymaga ona uporządkowania, albo z zagadnieniem wymagającym różnych punktów widzenia. Ta metoda jest niewątpliwie użyteczna również w opracowywaniu pozycji dydaktycznych, gdyż ułatwia ucącemu się zapanowanie nad całym materiałem. W zakresie prawoznawstwa to właśnie nauka jest powołana do tego rodzaju zabiegów, gdyż oczywiście nie są one ani rolą ustawodawcy, ani rolą praktyki lub orzecznictwa. Zauważając te wszelkie zalety wprowadzania podziałów i klasyfikacji, można nawet powiedzieć, że ich konstruowanie stanowi pewną oddzielną metodę naukową, choć metodę szczególną – taką, która ma w sumie charakter instrumentalny wobec metod podstawowych. Jednocześnie jednak konieczne jest zwrócenie uwagi na pułapki, jakie się wiążą z posługiwaniem się nią. Są one wielorakie i mają różne znaczenie.

Po pierwsze, dokonywanie wszelkich klasyfikacji powinno być celowe, co oznacza, że wprowadzany podział ma służyć bliższemu odróżnieniu od siebie istotnych elementów rozważanej kwestii. Powinien to być podział, którego poszczególne części pozwalają na w miarę autonomiczne zajęcie się każdą z nich, jednak w relacji do pozostałych. Nie chodzi o całkowite dzielenie całego materiału prowadzonych rozważań, ale o to, żeby przez charakterystykę każdego elementu z osobna możliwe było ich porównanie i doprowadzenie do wspólnej konkluzji. Podział jest celowy wtedy, gdy ma pokazać złożoność materii, jaką się zajmujemy, a jednocześnie doprowadzić do stwierdzenia jej jednolitości czy też niejednolitości i do konkretnych wnio-

sków na jej temat. Bez tak ustanowionego z góry celu każdy podział stanowi jedynie „sztukę dla sztuki”, bywa popisem erudycyjnym i jest pozbawiony wartości jako element badawczy.

Po drugie, wartość wprowadzanego podziału zależy przede wszystkim od jasno, jednoznacznie i precyzyjnie wyznaczonego jego kryterium. Klasyfikacja traci sens i staje się bezwartościowa wtedy, gdy samo kryterium jest wieloznaczne lub – co gorsze – jest złożone z części konkurujących ze sobą. Wtedy od razu zakres samych części podziału staje się niewyznaczony i budowanie na tym rozważań naukowych staje się zabiegiem chybionym.

Po trzecie, przyjęte kryterium powinno być nie tylko jasne, lecz także tak dobrane, żeby pozwalało na rzeczywiste oddzielenie od siebie jakichś instytucji lub zagadnień, w tym znaczeniu, że nie jest ono pozorne, a zwłaszcza nie dopuści do powstania jakiejś strefy hybrydowej, buforowej czy też mieszanej. Takie zjawisko jest wprawdzie czasem nieuniknione i może być w pewnym zakresie pożyteczne, nie eliminuje zupełnie sensu danego podziału, ale jednak czyni go tylko bardziej lub mniej kierunkowym i znacznie mniej jednoznacznym.

Po czwarte, jeśli wprowadzany podział ma dać określone korzyści metodologiczne, powinien być wyczerpujący. Oznacza to, że suma elementów każdego z jego członów (także pewnych składników pośrednich) powinna dawać jedność, czyli całość tego przedmiotu, jaki podzielono. Pozbawione sensu jest dodawanie do niego części nowych, niewchodzących w skład dzielonej całości lub odejmowanie czegokolwiek z tejże całości.

Po piąte, w pracach naukowych stosowane bywają podziały piętrowe czy nawet rozbudowane klasyfikacje. Ich wprowadzanie też niesie ze sobą różne ryzyko. Przede wszystkim nie zawsze dba się o to, żeby kryterium podziału na niższym piętrze odpowiadało kryterium zastosowanemu na piętrze wyższym. Oczywiście nie ma to być to samo kryterium, ale istota obu powinna być podporządkowana temu samemu celowi, o czym nieraz się zapomina. W takiej sytuacji podział niższy przestaje odpowiadać wyższemu i tworzy się chaos informa-

cyjny, a przy nim pytanie, do czego autorowi mają posłużyć oba takie podziały. Taka sytuacja pogarsza się wtedy, gdy mamy do czynienia z kilkoma piętrami klasyfikacji, co zresztą uważam za zabieg zupełnie niepożądany, bardzo oddalający cel, do jakiego dany autor dąży. Warto też zwrócić uwagę na to, że w przypadku klasyfikacji piętrowych często nabierają właściwego znaczenia poznawczego piętra niższe, co w istocie czyni zbędnym podział ustanowiony „na górze”. Warto się wtedy od razu zająć elementami wyodrębnionymi niżej, a skoro tak, to przy analizie konkretnej kwestii badawczej można nawet zapomnieć o piętrach wyższych.

Wymienione tu elementy powodują, że ta metoda – nazwijmy ją „podziałową” lub „klasyfikacyjną” – może być zwodnicza i nie prowadzić do wartościowych rezultatów naukowych. Jej wykorzystywanie prowadzi nieraz np. do tego, że pojawiają się podziały trójelementowe: na sferę „pierwszą”, sferę „drugą” i sferę „mieszaną”. Ta ostatnia stanowi wtedy pewien dowód bezradności i „wentyl bezpieczeństwa” dla kogoś, kto nie wie, nie umie, nie chce albo po prostu merytorycznie, ze względu na istotę prezentowanego zagadnienia, nie jest w stanie dokonać w pełni dychotomicznego podziału czy znaleźć dla niego odpowiedniego kryterium. Jeżeli stawia się tezę o istnieniu dwóch odrębnych bytów i znajduje się jakieś uzasadnienie ich odrębności, nie można zaraz potem ich łączyć, tworząc kategorię niespójną i niejasną. Wyodrębnianie sfery „mieszanej” zawsze rozmywa istotę zagadnienia, choć rzeczywistym nieporozumieniem staje się ono wtedy, gdy wprowadza się taką strefę wobec dwóch instytucji lub pojęć różniących się całkowicie w obliczu przyjętego kryterium. Absurdalne więc jest dołączanie sfery „mieszanej”, „przedmiotowo-podmiotowej”, do podziału sposobów rozumienia administracji na administrację w sensie przedmiotowym (administrowanie) i w sensie podmiotowym (ustrój, organy, podmioty administrujące)¹. Innym zjawiskiem jest mnożenie podziałów dla ich samych, bez refleksji w kwestii ich użyteczności dla podjętego tematu, przez co podstawowy nurt rozważań jest zakłócony przez odbiegające od niego dygresje poświęcane wyodrębnianym

¹ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

sztucznie elementom klasyfikacji. Wiadomo np., że jedną z podstawowych instytucji prawa administracyjnego jest akt administracyjny. Jego rangi wśród form działania administracji nikt nie neguje, toteż autorzy prac na ten temat nieraz ścigają się w obmyślaniu ciągle nowych jego klasyfikacji albo prowadzą taką klasyfikację na podstawie dość luźnego kryterium².

2

Nauka prawa administracyjnego zawsze tworzyła i tworzy nadal swoją terminologię, swoje pojęcia pomocne jej we własnym rozwoju. Znane nam wszystkim jest określenie większości tych pojęć „pojęciami-narzędziami”. Za pomocą tego sformułowania F. Longchamps trafnie i plastycznie oddał istotę rzeczy³. Tak, pojęcia te są potrzebne nam na tyle, na ile są przydatne do rozwoju naszych konkretnych badań i dociekań. Można z nich korzystać albo pozostawiać je na boku – tak jak właśnie wszelkiego rodzaju narzędzia w życiu codziennym. Narzędziem się posługujemy, gdy jest ono przydatne, czyli służy do realizacji jakiegoś celu przynajmniej w części. Wiemy, że czasem ustawodawca przejmuje te pojęcia do terminologii prawnej, przez co stają się one już terminami obowiązującego prawa.

Kategorię „pojęć-narzędzi” można rozszerzyć, mówiąc np. o „instytucjach-narzędziach” lub o „konstrukcjach-narzędziach”, nieograniczających się już do jednego słowa lub wyrażenia, ale dotyczących całych

² Dotyczy to m.in. podziału aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne, uznawanego za wiodący i podstawowy.

³ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych. Wykład wygłoszony w dniu 19 lutego 1959 r. na Wydziale Prawa w Montpellier*, „Revue de Synthèse” 1959, t. 30, s. 53–60. Wersja polska w: *Franciszek Longchamps de Bériet. Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 118 i n. Korzystam tu z okazji, żeby wyrazić swoje odosobnione zdanie na temat przyjętego obecnie cytowania prac F. Longchamps’a jako prac F. Longchamps’a de Bériet. Oczywiście takie było Jego pełne nazwisko, ale w pracy naukowej używał On przez całe swoje życie nazwiska skróconego: F. Longchamps. Wszystkie Jego prace były właśnie tak sygnowane i pod takim właśnie nazwiskiem figurują w literaturze. Powinniśmy też uszanować taką decyzję Autora, niezależnie od względów formalnych. Por. niżej, przypis 9.

Publikacja ukazuje relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej. Relacje te odnoszą się do współpracy i interakcji organów administracji państwowej z innymi podmiotami, takimi jak obywatele, organizacje pozarządowe czy otoczenie biznesowe. W książce przedstawiono kompletny i różnorodny obraz zagadnienia od strony teoretycznej, normatywnej, ustrojowej, materialnoprawnej i procesowej oraz wiele jego kontekstów.

Autorzy wyjaśniają, jak w sferze zewnętrznej administracja publiczna działa na rzecz zaspokajania potrzeb społeczeństwa i uzgodnionej polityki publicznej oraz analizują, czy w sferze wewnętrznej struktura, w której kluczową rolę odgrywają urzędnicy i organy administracji, funkcjonuje poprawnie. Omawiają również, jak powinny kształtować się wzorcowe relacje pomiędzy tymi sferami.

Publikacja prezentuje dorobek XIII Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów. Wzięli w nim udział pracownicy naukowcy i doktoranci Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Opracowanie przeznaczone jest dla przedstawicieli nauki, przede wszystkim prawa administracyjnego, nauki administracji czy nauki polityki administracyjnej oraz dla studentów prawa i administracji, a także przedstawicieli administracji samorządowej i rządowej oraz radców prawnych obsługujących tę administrację.

Piotr Dobosz – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego; w badaniach naukowych i publikacjach zajmuje się zagadnieniami prawa administracyjnego, prawa samorządu terytorialnego, prawa ochrony zabytków, nauki administracji, historii prawa administracyjnego i ustroju konserwatorstwa polskiego.

Aleksandra Puczko – doktor prawa, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, w działalności naukowej zajmuje się m.in. zagadnieniami sytuacji administracyjnoprawnej jednostki oraz sfery z pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

