

PODSTAWY WŁADZTWA ADMINISTRACYJNEGO

Mariusz Krawczyk

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

PODSTAWY WŁADZTWA ADMINISTRACYJNEGO

Mariusz Krawczyk

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 grudnia 2015 r.

Recenzent

Prof. nadzw. dr hab. Paweł Chmielnicki

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Łamanie

Wolters Kluwer

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.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-9832-9

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Władzę (...) należy uważać za coś, co krąży, a raczej za coś, co funkcjonuje tylko w łańcuchu. Nigdy nie jest ona zlokalizowana tu czy tam, nigdy nie znajduje się w czyichś rękach, nigdy nie daje się przywłaszczyć jak bogactwo czy dobro. Władza funkcjonuje, władzę sprawuje się w sieci, a po tej sieci jednostki nie tylko krążą, ale też zawsze znajdują się w pozycji, która każe im zarazem władzy podlegać i ją sprawować. Nigdy nie są bezładnym czy bezwolnym obiektem dla władzy, zawsze są jej trybami. Inaczej mówiąc, władza przechodzi przez jednostki, a nie po prostu się do nich odnosi.

Michael Foucault, Wykłady w Collège de France, 1976

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Przedmowa	15
Wstęp	19
Rozdział I	
Władztwo jako konstrukcja pojęciowa nauki prawa	33
1. Uwagi ogólne	33
2. Władztwo w naukach prawa prywatnego	37
2.1. Określenie prawa prywatnego	37
2.2. Charakterystyka konstrukcji władztwa w naukach prawa prywatnego	39
3. Władztwo w naukach prawa publicznego	49
3.1. Określenie prawa publicznego	49
3.2. Charakterystyka konstrukcji władztwa w naukach prawa publicznego	54
4. Teorie władztwa administracyjnego	73
4.1. Główne kierunki rozumienia władztwa administracyjnego ...	73
4.1.1. Wprowadzenie	73
4.1.2. Doktryna przedwojenna i jej bezpośrednie kontynuacje	75
4.1.3. Doktryna doby państwa socjalistycznego	82
4.1.4. Doktryna współczesna	92
4.2. Dwupłaszczyznowa (dwuaspektowa) konstrukcja władztwa administracyjnego w nauce prawa administracyjnego	100
5. Teoretyczna konstrukcja władztwa administracyjnego	102
5.1. Zjawisko prawne	102
5.2. Pojęcie-narzędzie	104
5.3. Kwestia przymusu	113

Rozdział II

Władztwo administracyjne jako postać władztwa państwowego

(publicznego)	116
1. Uwagi ogólne	116
2. Normatywny charakter państwa i jego władzy	120
3. Idea demokratycznego państwa prawnego	129
3.1. Pojęcie demokratycznego państwa prawnego	129
3.2. Zasada legalności oraz zasada praworządności	136
3.3. Inne zasady oparte na idei demokratycznego państwa prawnego	141
3.4. Zagadnienie „dobrej” administracji	146
3.5. Refleksja końcowa	150
4. Kwestia legitymacji demokratycznej	150
5. Administracja publiczna na tle trójpodziału władz	158
5.1. Określenie administracji publicznej	158
5.2. Organ administracyjny jako dysponent władztwa państwowego (publicznego)	168
5.3. Organ administrujący jako dysponent władztwa państwowego (publicznego)	178
5.4. Inny organ jako dysponent władztwa państwowego (publicznego)	181
5.5. Refleksja końcowa	190

Rozdział III

Władztwo administracyjne jako refleks struktury normatywnej

1. Uwagi ogólne	191
2. O uwarunkowaniach ideologicznych	196
3. O uwarunkowaniach aksjologicznych	207
4. O uwarunkowaniach prakseologicznych	219
5. O uwarunkowaniach <i>stricte</i> normatywnych	230
6. O uwarunkowaniach formalnych	257
7. O propozycji ujęcia	259

Rozdział IV

Władztwo administracyjne jako wyznacznik działalności

administracyjnej	266
1. Uwagi ogólne	266

2. Władztwo administracyjne a sfery działania administracji publicznej	277
3. Władztwo administracyjne a etapy funkcjonowania prawa administracyjnego	288
3.1. Wprowadzenie	288
3.2. Stanowienie prawa administracyjnego	289
3.3. Stosowanie (realizowanie) prawa administracyjnego	299
3.4. Egzekwowanie prawa administracyjnego	313
4. Władztwo administracyjne a klasyfikacja form działania administracji	322
4.1. Akt normatywny	322
4.2. Akt administracyjny	327
4.3. Akty dwustronne (wielostronne)	333
4.3.1. Wprowadzenie	333
4.3.2. Porozumienia administracyjne	335
4.3.3. Umowy w administracji	339
4.4. Działania faktyczne administracji	352
4.5. Inne formy działania administracji	362
5. Refleksja końcowa	370
Zakończenie	375
Literatura	389

Wykaz skrótów

Akty prawne

- | | | |
|----------------|---|--|
| k.c. | – | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) |
| Konstytucja RP | – | ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) |
| k.r.o. | – | ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583 z późn. zm.) |
| p.p.s.a. | – | ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) |
| pr. bud. | – | ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) |
| pr. en. | – | ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.) |
| p.s.w. | – | ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.) |

- u.k.r.b. – ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 113)
- u.r.l. – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 345)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)
- u.ś.o.z. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

- AUL – Acta Universitatis Lodziensis
- AUW – Acta Universitatis Wratislaviensis
- DVBI – Deutsches Verwaltungsblatt
- KPPubl. – Kwartalnik Prawa Publicznego
- KSP – Krakowskie Studia Prawnicze
- LEX – System Informacji Prawnej Wolters Kluwer Polska
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

PiP	–	Państwo i Prawo
PPPubl.	–	Przegląd Prawa Publicznego
PS	–	Przegląd Sejmowy
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
SP	–	Studia Prawnicze
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUW	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego

Inne skróty

KRRiT	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NFZ	–	Narodowy Fundusz Zdrowia
NIK	–	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	–	Naczelný Sąd Administracyjny
PRL	–	Polska Rzeczpospolita Ludowa
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
URE	–	Urząd Regulacji Energetyki
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZIKiT	–	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie

Przedmowa

Pojęcie władztwa administracyjnego jest kategorią tak ściśle związaną z prawem administracyjnym i myśleniem o nim, że w ostatnich kilkudziesięciu latach nie poświęcano już szczególnej uwagi jemu samemu, a traktowano raczej jako niewymagający specjalnych wyjaśnień instrument opisywania zawłości tego prawa i charakteryzowania go. Pojęcie władztwa administracyjnego traktowane jest jako ugruntowana kategoria w nauce prawa administracyjnego, również jako silny element argumentacyjny w rozważaniach dotyczących cech i istoty tego prawa, nie prezentuje się go jednak współcześnie w aspekcie teoretycznym i pomija naukową analizę jego przejawów, zakresu i granic. Odpowiada to zresztą dostrzegalnym tendencjom do koncentrowania refleksji naukowej na nowych problemach badawczych, które przez swoją nowość traktowane są czasami jako atrakcyjne, co bywa złudne.

Niepielegnowanie fundamentów stwarza jednak zagrożenie nietrwałości wznoszonych na nich konstrukcji. Powrót we współczesnych analizach teoretycznych do podstaw nauki prawa administracyjnego jest zatem niewątpliwie wyrazem pewnej odwagi – z jednej strony stawienia czoła zarzutom poruszania zagadnień oczywistych, a z drugiej strony omawiania problematyki wyjątkowo trudnej, wymagającej przyjęcia perspektywy o wiele szerszej niż tylko spojrzenie naukowca administratywisty. Zagadnienie władztwa administracyjnego nierozzerwalnie związane jest bowiem również z podstawami, na których się ono opiera, a te mogą być różne w określonych ustrojach politycznych i w różny sposób determinowane aspektami ustrojowymi, ideologicznymi, społecznymi i ekonomicznymi. Wskazuje to na potrzebę uwzględniania tych aspektów w analizie kategorii władztwa administracyjnego, zwłaszcza w polskich współczesnych realiach w dwadzieścia pięć lat po transformacji ustrojowej.

Wspomniana odwaga przejawia się zatem również w koniecznym założeniu, że badanie fundamentu nie może oznaczać wyłącznie opisywania, lecz będzie wymagało następnie dokonania jego adaptacji do aktualnych warunków bądź też stwierdzenia, że adaptacja ta nie ma już uzasadnienia, a wzniesioną konstrukcję należy oprzeć na innych podstawach. Prawo administracyjne jest prawem dynamicznym, a współczesne zjawiska ujmowane jako jego prywatyzacja i europeizacja, a także widoczne tendencje rozwojowe mechanizmów społecznej partycypacji, negocjacji i koncyliacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami administrowanymi, w jeszcze większym stopniu niż dotychczas uwidaczniają potrzebę ponownej analizy podstawowych konstrukcji nauki prawa administracyjnego. Podstawy i zakres władztwa administracyjnego wymagają zatem odniesienia do obecnych poglądów na pozycję i środki ochrony jednostki na rozmaitych polach działania administracji publicznej.

Podjęcie próby „uwspółcześnienia” problematyki władztwa administracyjnego i charakterystyki tej kategorii z szerszej perspektywy wykraczającej również poza perspektywę nauki prawa administracyjnego przy jednoczesnym dostrzeżeniu potrzeby odniesienia omawianego zagadnienia do współczesnych tendencji widocznych w analizach prawa administracyjnego, sposobów jego rozumienia i regulacji, wymagało nie tylko wiedzy opartej na teoretycznej, systemowej i aksjologicznej podbudowie, ale także świadomości materii poddawanej analizie i pewnej intuicji badawczej. Tylko wówczas z problematyki nienowej możliwe było wykrzesanie elementów ważnych obecnie – tu i teraz.

Monografia dr. Mariusza Krawczyka zawiera takie właśnie spojrzenie na kategorię władztwa administracyjnego i na podstawy tego władztwa. Stanowi niespotykane dotąd w literaturze i przez to oryginalne zidentyfikowanie roli prawa administracyjnego dokonane całościowo i w odniesieniu do każdego typu norm tego prawa z osobna w należnym administracji publicznej władztwie. Autor prezentuje szeroką perspektywę omawianej problematyki, koncentrując się na współczesnym polskim prawie administracyjnym i współczesnej polskiej administracji publicznej, przyjmując, że problematyka władzy w każdej postaci – zwłaszcza w obszarze władzy państwa – musi pociągać za sobą pytania co do jej zakresu, środków i źródeł (podstaw), tj. elementów zmiennych w czasie i przestrzeni, tzn. w różnych systemach, przyjmujących odmienne założenia ustrojowe i aksjologiczne.

W wyodrębnionych czterech zasadniczych częściach monografii tworzących spójną całość niezależnie od tego, że każda z nich z osobna przedstawia własną wartość naukową, władztwo administracyjne prezentowane jest z różnych – istotnych – perspektyw, tj. jako konstrukcja pojęciowa nauki prawa, jako postać władztwa państwowego (publicznego), jako refleks struktury normatywnej i wreszcie jako wyznacznik działalności administracyjnej. To teoretyczne ujęcie wzbogacone analizą historyczną i powiązane z ideą demokratycznego państwa prawnego zostało skonfrontowane z normami prawa pozytywnego i poglądami orzecznictwa, a także odniesione do działań administracji publicznej i roli władztwa administracyjnego w tych działaniach.

Przyjęta konstrukcja pracy, zastosowana metoda analizy, a także czytelność rozważań i jasność wywodów prowadzonych komunikatywnym językiem podnosi dodatkowo wartość prezentowanej monografii.

Wojciech Jakimowicz

Wstęp

1. Przedmiot i cele pracy

Zagadnienie władztwa administracyjnego jawi się bez wątpienia jako jeden z podstawowych czy też fundamentalnych problemów nauki prawa administracyjnego, oczywiście w wymiarze współczesnym, ale także, jak pokazuje przegląd literatury i skłania do tego intuicja badawcza, w każdym czasie i miejscu. Waga podejmowanego zagadnienia warunkowana jest przez samą istotę prawa administracyjnego oraz cel, jaki ma do wypełnienia ta część porządku prawnego w życiu społecznym. To właśnie owa grupa norm prawnych odpowiada bowiem za określenie i ukształtowanie pozycji jednostki w państwie oraz wobec samego państwa. Nie ulega także żadnej wątpliwości, że władztwo administracyjne staje się dla nauki prawa administracyjnego punktem wyjścia do prowadzenia dalszych rozważań dotyczących szeregu, jeżeli nie ogółu, instytucji prawnoadministracyjnych. Władztwo administracyjne może zostać określone również mianem paradygmatycznej konstrukcji nauki prawa administracyjnego¹, gdyż istotnie determinuje zbiór pojęć i teorii tworzących łącznie podstawy tejże specjalności; częstokroć to za jego pomocą tworzy się kolejne teorie szczegółowe. Mimo że w gruncie rzeczy dość powszechnie przyjmuje się pewien jego obraz, zbudowany na podstawie konsensu znacznej części badaczy, który w prostej linii wywieść można z okresu klasycznego nauki prawa administracyjnego, to przynajmniej w ostatnim czasie, wobec kolosalnych zmian społecznych znajdujących odzwierciedlenie także w prawie pozytywnym, pojawiają się głosy, na razie jednostkowe, ukazujące zdecydowaną ewolucję omawianego problemu i wyznaczające nowe punkty od-

¹ M. Kamiński, *Władztwo administracyjne jako paradygmatyczna konstrukcja pojęciowa nauki prawa administracyjnego* (w:) *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 218.

niesienia dla rozważań nad jego istotą. Niektórzy proponują wręcz, co należy uznać w istocie za skrajne stanowisko, odejście od posługiwania się taką konstrukcją. Jednakże nie ulega wątpliwości, że władztwo administracyjne stosunkowo rzadko staje się przedmiotem głębszej refleksji teoretycznej i samoistnym problemem badawczym. W tym miejscu należy wskazać na deficyt badań – przynajmniej w najnowszej literaturze – odnoszących się do kwestii władztwa administracyjnego, a podejmowana praca ma stanowić przynajmniej częściową neutralizację tak zidentyfikowanego stanu rzeczy. Wydaje się, że problematyka władztwa administracyjnego ze wszech miar zasługuje na to, aby w najnowszych realiach społecznych podjąć przynajmniej próbę jej wszechstronnego opracowania.

Jednocześnie nie można twierdzić, że władztwo administracyjne w nauce prawa administracyjnego przybiera bezsporną, do końca wyznaczoną i sformułowaną treść. W większości wypadków traktowane jest jako oczywisty stan rzeczy, niewymagający bliższego zastanowienia, niczym swego rodzaju „objawiony” u zarania naszej dyscypliny dogmat. Występuje także przy rozważaniach różnego gatunku, co niewątpliwie implikuje fakt, że nauka prawa administracyjnego nie posługuje się do dnia dzisiejszego pojęciem władztwa administracyjnego, jako samoistnym sposobem wyjaśniania, systematyzacji oraz interpretacji porządku prawnego, w sposób całkowicie koherentny. Pojawiają się tu racje obiektywne stojące za wyborem obszaru badawczego, które sprowadzają się do chęci wypełnienia tej swoistej luki w literaturze przedmiotu. Jest bowiem sprawą oczywistą, że wobec doniosłości zagadnienia należy władztwu administracyjnemu nadać ramy teoretyczne i w naukowy sposób wyznaczyć jego przejawy, zakres oraz granice.

Inna jeszcze sprawa, że w odniesieniu do przemian ustrojowych, ideologicznych, społecznych i ekonomicznych, które dokonały się w ostatnich dziesięcioleciach oraz idących za nimi zmian legislacyjnych, nie można ograniczyć się jedynie do aspektu sprawozdawczego i dokonywać wyłącznie podsumowań dorobku nauki prawa administracyjnego w tym obszarze. Wartość dotychczasowych prac dotyczących podejmowanego tematu jest niezaprzeczalna, jednakże punkt odniesienia większości z nich, bądź to do realiów początku i pierwszej połowy poprzedniego stulecia, bądź też do rozwiązań ustrojowo-prawnych poprzedniej epoki, niejednokrotnie nie odpowiada współczesnym kontekstom.

Nie chodzi zatem jedynie o zebranie dotychczasowych poglądów na problematykę władztwa administracyjnego, ale – w pewnym sensie i zakresie – o uwspółcześnienie rzeczoności zagadnienia. Podejmowany problem jest również na tyle złożony, dotyka wszakże kwestii władzy państwowej i generalnie każdej władzy, że przy próbie jego charakteryzowania należy wyjść znacznie poza utarte schematy myślowe, nie ograniczając się tylko i wyłącznie do perspektywy nauki prawa administracyjnego. Wydaje się bowiem, że w wielu aspektach prowadzonych badań na gruncie tej specjalności, zwłaszcza w obszarze władztwa administracyjnego, doszło do swoistego „zamknięcia” i „odgradzenia się” od społecznego kontekstu norm prawa administracyjnego. Nie chodzi tu bynajmniej o lansowanie jakiejś nowej metody prowadzenia badań, ale o konieczną w zakresie prezentowanej pracy, szerszą niż do tej pory perspektywę poznawczą. Rozważania dotyczą zastanego i instrumentalnego pojęcia wykształconego przez naukę prawa administracyjnego, a jak wiadomo, na tym polu możliwe jest konstruowanie terminów mających swe znaczenie jedynie w połączeniu z przyjętą (nawet abstrakcyjną) konwencją terminologiczną. Jednakże przynajmniej w odniesieniu do władzy należnej administracji publicznej nie można pozostawić na uboczu przyjmowanego instrumentu poglądów na władzę publiczną (państwową) w ogólności. Dotychczasowe utożsamianie władzy należnej administracji, a wynikającej w demokratycznym państwie prawa z jej wykonawczego charakteru, wyłącznie z przymusem, rozumianym jako możliwość wprowadzania w życie swoich decyzji bez zgody ich adresatów przy udziale m.in. legalnej siły fizycznej, czy nawet ze sposobnością ferowania aktów o bezpośrednim skutku prawnym, w dzisiejszej perspektywie jawi się jako anachroniczne i daleko niewystarczające. W tej kwestii wymagane jest sięgnięcie do opracowań teoretycznych innych nauk prawnych, a także innych jeszcze nauk społecznych, które bądź to operują pojęciem „władztwa”, bądź też poszukują istoty władzy związanej nierozdzielnie z najbardziej doskonałą formą organizowania się ludzi, czyli państwem.

Pojawiające się w ostatnim czasie na ogromną skalę mechanizmy społecznej partycypacji, negocjacji, koncyliacji pomiędzy administracją publiczną a obywatelem, zwiększające obszar „przekonywania” podmiotów zewnętrznych, w świetle dotychczasowych poglądów nauki prawa administracyjnego ograniczają zarazem samo władztwo administracyjne. Celem pracy jest także ustosunkowanie się do tak nakreślonego stanu rzeczy.

Okazuje się bowiem, że dotychczas wyodrębniane, zupełnie instrumentalne pojęcie nauki prawa administracyjnego, jakim jest władztwo administracyjne, bazujące na prawnej nadrzędności podmiotu administracji publicznej nad adresatem jego działań – głównie – przy formułowaniu rozstrzygnięcia w danej sprawie indywidualnej w formie aktu administracyjnego, decydując równolegle o kwalifikacji innych jeszcze aktywności administracyjnych, realnie i rzeczywiście określa pozycję i możliwe środki ochrony jednostki na różnych polach działania administracji publicznej. Nie można również nie zauważyć, że stanowisko nauki prawa administracyjnego w rzeczonym zakresie przenika poniekąd do legislatury, która ograniczając tradycyjnie (klasycznie) władczy obszar działania administracji, wprowadza do porządku prawnego nietypowe z tego punktu widzenia instrumenty organizowania życia społecznego, co z kolei w wielu wypadkach przez naukę prawa administracyjnego przyjmowane jest z aprobatą, gdyż w opinii doktryny zwiększa tzw. niewładczą sferę działania administracji publicznej.

Problematyka władzy w każdej postaci, szczególnie zaś w obszarze władzy państwa, musi pociągać za sobą pytania co do jej zakresu (granic), środków, a przede wszystkim źródeł (podstaw). Te elementy są poniekąd zmienne w czasie i przestrzeni, tzn. w różnych systemach, przyjmujących odmienne założenia ustrojowe oraz aksjologiczne, możliwe do pomyślenia są rozmaite rozwiązania tychże kwestii. Z pewnością jeszcze ciekawsze byłoby przedstawienie problemu w ujęciu komparatystycznym, z konieczności jednak ustalenia muszą zostać ograniczone tylko do współczesnego, polskiego prawa administracyjnego oraz dzisiejszej, rodzimej administracji publicznej². Zupełnym truizmem staje się w tym miejscu stwierdzenie, iż administracja publiczna działa jedynie na podstawie prawa i w granicach, jakie ono jej dopuści. Jedynie podstawy normatywne mogą determinować władztwo administracyjne i właściwe mu środki. Jednakże ograniczenie się do tak ogólnego twierdzenia jest w rozważaniach nad istotą władztwa administracyjnego daleko niezadowalające. W literaturze prawa administracyjnego źródeł władztwa administracyjnego poszukuje się wśród kompetencji administracyjnych. To z kolei pojęcie również ma nie do końca wyznaczony zakres i zmienną, w zależności od konkretnego poglądu, treść. Po pierwsze, należy zatem pochylić się nad

² Nie oznacza to bynajmniej, że w rozważaniach nie będę nawiązywał do poglądów literatury obcej dotyczących analizowanych zagadnień.

wskazanych powyżej zagadnieniem. Nie oznacza to bynajmniej, już na tym etapie jest to sprawa bezsporna, że można tu ograniczyć się jedynie do kwestii reguł (norm) kompetencyjnych. Jak bowiem ukażą rozważania, podstawy władztwa administracyjnego wynikają nie tylko z jednego typu reguł (norm) prawa administracyjnego, a swoje znaczenie w tej materii mają również inne niż kompetencyjne normy prawa administracyjnego. Staje się więc oczywiste, że zasadniczym celem pracy jest zidentyfikowanie istoty, funkcji oraz roli prawa administracyjnego, całościowo i w odniesieniu do każdej normy (każdego typu norm) tego prawa z osobna, w należnym administracji publicznej władztwie. Tu bowiem będziemy poszukiwać możliwych (legalnych) zakresów, a więc także granic władzy administracyjnej, a wszystko poza określonym wymiarem jawić się będzie już jedynie jako nadużycie władzy. Swoją drogą kwestia nadużycia władztwa administracyjnego w takiej postaci terminologicznej w nauce prawa administracyjnego nie występuje, a wydaje się, że byłoby to pojęcie zdecydowanie użyteczne i zarazem pożyteczne. Siłą rzeczy to zagadnienie musi zostać wyciągnięte przed nawias prowadzonych rozważań, a stać się może odrębnym problemem badawczym w przyszłości, zostanie jednakże odnotowane i niejednokrotnie Czytelnikowi wyraźnie sygnalizowane.

Sformułowanie tematu pracy podyktowane jest zatem przede wszystkim chęcią zaakcentowania zaprezentowanego powyżej celu pracy. Jednakże by było to w pełnej krasie możliwe, należy wpierv przeprowadzić szereg innych jeszcze wnioskowań. Z jednej strony wręcz wymagane jest zebranie zastanych poglądów nauki prawa administracyjnego w przedmiocie podejmowanego zagadnienia. Z drugiej zaś sformułowanie własnej konstrukcji teoretycznej władztwa administracyjnego z uwzględnieniem przywołanych już postulatów, która możliwie najpełniej odda istotę poruszanej tematyki. Uzasadnienie swojego stanowiska musi z kolei zostać odniesione i ukazane w połączeniu z innymi jeszcze kwestiami, które w zasadzie oscylują wokół większości dylematów współczesnej nauki prawa administracyjnego. W celu pełnego umotywowania wniosków, które pojawiają się w pierwszej części pracy, nie sposób nie podjąć także problematyki samych działań administracji publicznej i ich rodzajów, które w ten czy inny sposób realizując prawo administracyjne, przybierają różne formy zaliczane do władczej sfery działania, bądź też przeciwnie, nie upatruje się w nich znamion władczości. Praca byłaby z pewnością niepełna, gdyby nie pojawiły się w niej problemy wykraczające poza samą admini-

stracę publiczną i prawo administracyjne, mam tu na myśli samą ideę demokratycznego państwa prawnego czy chociażby zasadę podziału władz (władzy). Za kluczowe należy uznać także odniesienie się do kwestii legitymacji demokratycznej administracji publicznej, gdyż ta fundamentalna tematyka jest do tej pory praktycznie nieobecna w literaturze, a przynajmniej pozostaje na marginesie głównego nurtu teoretycznego nauki prawa administracyjnego. Stąd też obrany temat pracy jawi się nie tylko jako określający normatywne podstawy władztwa administracyjnego, lecz również jako demonstrujący w gruncie rzeczy podstawowe (pierwszoplanowe) zagadnienia związane z władztwem administracyjnym. W zamyśle praca ma zatem omawiać kwestie normatywnej determinacji władztwa, obrane na tle przyjętej konstrukcji, sformułowanej z uwzględnieniem szerokiej perspektywy badania zjawiska władzy administracyjnej, przy współdziałaniu kwestii bardziej szczegółowych, aczkolwiek nadal zasadniczych dla prezentowanej tematyki.

W celu uściślenia przyszłych rozważań warto zaznaczyć, że władztwo administracyjne w prezentowanej pracy staje się konstrukcją służącą do zamknięcia w teoretyczne ramy istniejącego wycinka porządku prawnego, jakim jest prawo administracyjne. Mamy tu więc do czynienia z pojęciowym narzędziem służącym naukowej refleksji. Jednakże należy odnotować, iż wobec wagi zagadnienia oraz jego przenikania w pewnym sensie i zakresie do prawa pozytywnego, jakkolwiek nie wprost, gdyż nie jest to termin języka prawnego, ale jednak dalece oraz znacząco decyduje o sposobie rozumienia tego prawa zarówno przez teoretyków, jak i praktyków, władztwo administracyjne staje się również *sui generis* przedmiotem poznania.

Prezentowana praca stanowi opracowanie z zakresu teorii prawa administracyjnego. Podejmowanemu zagadnieniu towarzyszy jednak także doniosły kontekst praktyczny. Opis zjawiska oraz uporządkowanie informacji dotyczących władztwa administracyjnego ma w założeniu skutkować również użytecznością pracy w przywołanym zakresie.

2. Konstrukcja pracy

Zarówno obrany temat pracy, jak i względy związane z koniecznością zapewnienia pełnej przejrzystości prowadzonych rozważań wymuszają

określony sposób prezentowania poszczególnych zagadnień. Praca składa się będzie z czterech rozdziałów.

W rozdziale I zostaną omówione poglądy nauki prawa administracyjnego w stosunku do władztwa administracyjnego, uwzględniając podział na trzy grupy czasowe: doktrynę przedwojenną wraz z jej bezpośrednimi kontynuacjami, doktrynę doby państwa socjalistycznego, a także doktrynę współczesną. Sformułowany cel pracy, a odnoszący się do potrzeby szerszego niż do tej pory analizowania podejmowanego zagadnienia, skłania do zainteresowania się innymi jeszcze niż nauka prawa administracyjnego specjalnościami nauki prawa. W tym zakresie zamierzam zidentyfikować sposoby pojmowania i posługiwania się konstrukcją władztwa zarówno w naukach prawa publicznego, jak i w doktrynie prawa prywatnego (głównie cywilnego). Bezpośredni związek prezentowanego problemu z istnieniem państwa narzuca główny punkt odniesienia dla przyszłych rozważań w tym rozdziale. Nie można tu bowiem przejść obojętnie obok podziału na prawo publiczne i prawo prywatne. Na tym tle wymagane jest również określenie istoty i cech charakterystycznych prawa administracyjnego. Podejmowana w tym rozdziale analiza dotycząca różnych aspektów władztwa w prawie pozwoli z kolei na zaproponowanie własnej konstrukcji teoretycznej władztwa administracyjnego, która w zamyśle w możliwie najlepszy sposób ma opisywać i ustalać istotę podjętego zagadnienia.

W rozdziale II dokonam ustaleń odnoszących się do prawideł rządzących władztwem administracyjnym w kontekście całości władzy funkcjonującej w demokratycznym państwie prawa. Wnioski tego rodzaju będą stanowiły dogodny punkt wyjścia do zidentyfikowania roli i znaczenia prawa administracyjnego w aktywności administracyjnej. W tym zakresie wymagane jest również podjęcie problemu związanego z samą terminologią ujmowania władzy i władztwa. W dotychczasowej literaturze przedmiotu próżno bowiem szukać określeń odnoszących się do sedna rzeczy. W tej części pracy pochyłę się także nad konstrukcją szerszą, mianowicie nad władztwem państwowym czy też publicznym. Z punktu widzenia przedmiotu pracy znaleźć się tu muszą ustalenia związane z ideą demokratycznego państwa prawnego, fundamentalnymi zasadami rządzącymi działalnością organów państwa (np. zasada legalności oraz zasada praworządności), lansowaną w ostatnim czasie kwestią tzw. dobrej administracji, a także legitymacją, czy też legitymizacją demokratyczną

administracji publicznej. Podejmując problematykę władzy państwa, nie sposób nie odnieść się w tym miejscu pracy do ustaleń innych jeszcze nauk społecznych, które zajmują się omawianymi zagadnieniami. Jedynie takie podejście pozwoli na tak potrzebną, szerszą niż do tej pory perspektywę analizowania władztwa administracyjnego. Wiele problemów podejmowanych w tym rozdziale ma w istocie węzłowy charakter, tzn. w zależności od danego wymiaru poznawczego są przedmiotem ustaleń zarówno nauki prawa, jak i nauk politycznych, czy w ogóle stanowią zasadniczą oś rozważań w całym obszarze nauk społecznych. Czy można bowiem, podejmując problematykę władztwa administracyjnego, nie odwołać się do rozumienia i zakresu istniejącej w państwie władzy politycznej? W rozdziale II zostanie również wyznaczona rola prawa pozytywnego w dzisiejszym państwie jako normatywnego wyznacznika oraz nośnika władzy państwowej. Odwołam się tu również do poglądów prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym. Z prawniczego punktu widzenia to Konstytucja RP stanowi bowiem fundamentalny punkt wyjścia dla wszelkich rozważań związanych z administracją publiczną. W następnej kolejności praca koncentrować się będzie na szerokim spektrum problemów związanych z podmiotami tworzącymi administrację publiczną. Chcąc podjąć kwestie podziału władztwa czy też zagadnienia legitymacji demokratycznej, należy dokonać również ustaleń co do tej sfery administracji, odpowiedzieć na pytanie dotyczące chociażby zdolności administracyjnoprawnej podmiotów ją tworzących. Do tego rzecz jasna dochodzą procesy przejawiające się we włączaniu podmiotów prywatnych w ramy administrowania. Rozdział II ukaże zatem pewne przesłanki i uwarunkowania rządzące władztwem państwowym, które mają poniekąd charakter ponadadministracyjny, co nie oznacza, iż też administracji nie dotyczy. Zostanie tu zatem ukazane miejsce władztwa administracyjnego i samej administracji publicznej w całości organizacji i funkcji państwa na tle trójpodziału władzy (władz). Rozważania rozdziału II pozwolą także na rozwinięcie enigmatycznego na razie określenia „podmioty administracji publicznej”.

Rozdział III pracy dotyczyć będzie normatywnych podstaw władztwa administracyjnego, czyli funkcjonalnie wyznaczonej roli norm tego prawa w determinacji władczych prerogatyw administracji publicznej. Już w tym miejscu wskazać należy, że w odniesieniu do władztwa należnego administracji publicznej to prawo administracyjne w swoisty sobie sposób do-

konuje transpozycji władzy w obrębie podmiotów bezpośrednio organizujących życie społeczne. W rozdziale tym pojawią się ustalenia dotyczące pojęcia kompetencji administracyjnej, jak i pozostałych normatywnych warunków wyznaczających zakres i granice władztwa administracyjnego. Jak się bowiem zapewne ujawni, znaczenie będzie tu mieć zastany podział prawa administracyjnego na prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe. Co nie oznacza wcale, że podstaw władztwa administracyjnego należy poszukiwać tylko w jednym z przywołanych zakresów. Okazuje się bowiem, że normy prawne (zasady i reguły) mogą w istocie w różny sposób, na odmiennych poziomach abstrakcji, dokonywać podziału i być nośnikiem władczości. Prawo, jako twór idealny oraz rzeczywisty, musi za każdym razem być odnoszone do swojego aksjologicznego, ideologicznego, prakseologicznego i ściśle normatywnego kontekstu.

W rozdziale IV, który stanie się elementem spajającym poprzednie dociekania, zostanie ukazane znaczenie władztwa administracyjnego dla poszczególnych działań administracji publicznej. Podejmowane zagadnienie ze swej istoty nie jest bowiem czymś pozostawionym w „murach urzędów”, ale przejawia się i realizuje dopiero w kontaktach na linii władza – obywatel. Toteż z pewnością bez odniesienia przyjętej konstrukcji oraz wyznaczonych podstaw do określonych działań administracji, ich typów itd., praca byłaby dalece niepełna. Wymagane jest tu zwrócenie uwagi na występujący w literaturze przedmiotu podział na władczą i niewładczą sferę działania administracji czy też ukazanie znamion władczości „tkwiących” w poszczególnych prawnych formach działania administracji. Z pewnością trzeba będzie w tym miejscu odnieść się do wszystkich nowopowstałych w ostatnim czasie zagadnień, niemieszczących się w klasycznych kategoriach, oraz uwypuklić nierozstrzygnięte do tej pory problemy. Wreszcie za zasadne uważam odniesienie wszystkich wcześniejszych wniosków i ustaleń do etapów funkcjonowania prawa administracyjnego. Skoro normy tego prawa w określony sposób determinują i implikują władczą działalność administracji, to nie można pozostawić poza rozważaniami kwestii tego rodzaju. Przemyslenia rozdziału IV jawią się jako niezwykle interesujące także z tego powodu, że to w nim ukazany zostanie „autentyczny” obraz władztwa administracyjnego: z jego przejawami, środkami, formami itd. Zasadnicze jest przecież to, że administracja publiczna, działając w oparciu o określone zespoły norm prawnych, nie tworzy niczego sama dla siebie, a jej misja publiczna każdorazowo opiera

się na podejmowaniu przedsięwzięć za przyczyną sfery zewnętrznej i wobec toczącego się właśnie przy jej udziale życia społecznego.

Rozważania zawarte w każdym z czterech rozdziałów mają stanowić w założeniu jedną perspektywę dla władztwa administracyjnego we współczesnym demokratycznym państwie prawa. Chęć dokonania w pewnym sensie uwspółcześnienia władztwa administracyjnego musi pociągać za sobą odwołania do innych jeszcze konstrukcji nauki prawa administracyjnego, które w wielu zakresach opierają się na dotychczasowym pojmowaniu obranego zagadnienia. Jednakże wobec wielkiej ilości dylematów do rozstrzygnięcia, nie wyróżniam jakiegóż odrębnej części pracy, w której miałyby miejsce odniesienie zaproponowanej konstrukcji do innych kategorii doktryny prawa administracyjnego. Nie oznacza to bynajmniej, że ustalenia tego typu w pracy będą nieobecne. Trudne jest wręcz do pomysłenia prowadzenie rozważań w przedmiocie paradygmatycznej konstrukcji prawa administracyjnego bez ustaleń tego rodzaju. Pojawiają się one praktycznie w każdej części dociekań, jako dogodny punkt odniesienia do przeszłości, teraźniejszości i przyszłości nauki prawa administracyjnego. Z tego też powodu nie zamierzam wyciągać przed nawias ustaleń dotyczących chociażby stosunku administracyjnoprawnego, który bez wątplenia uważany jest za noszący w sobie znamiona władztwa (aspekt nierównorzędności tego stosunku).

3. Metoda

Wielopłaszczyznowość prezentowanej pracy wymaga głębokiego zastanowienia się co do naukowego instrumentarium, które zostanie w niej wykorzystane. Przewodnym punktem odniesienia dla przyszłych rozważań staje się aspekt teoretyczny, który jednakże częstokroć będzie uzupełniany elementami praktycznymi. Jak już zostało jednoznacznie zauważone, wymagane jest także sięgnięcie przy prowadzonych dowodzeniach do teoretycznych ustaleń innych niż doktryna prawa administracyjnego nauk prawnych i społecznych. Nie oznacza to bynajmniej, aby za tym szerszym niż dotychczas spojrzeniem na kategorię władztwa administracyjnego podążały także metody badawcze inne niż te właściwe nauce prawa administracyjnego. „Przez metodę badawczą stosowaną w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej (...)

należy rozumieć sposób realizacji ukształtowanych i sprecyzowanych zadań badawczych, jakie ma do spełnienia doktryna prawa administracyjnego, stosowany celowo, świadomie i systematycznie, zmierzający do uzyskania wiedzy o prawdzie i rozwiązania określonego problemu nauki prawa administracyjnego odnoszącego się do treści (znaczenia) obowiązujących w danym miejscu i czasie przepisów prawa administracyjnego”³. Wypada zatem zauważyć, że odwoływanie się w pracy do ustaleń nauk posługujących się innymi jeszcze metodami poznania naukowego ma zasadniczo charakter niesamoistny i służy uzasadnianiu własnego stanowiska w sposób jak najmniej arbitralny. Nie chodzi więc o weryfikowanie dorobku innych dogmatyk oraz chociażby nauki o polityce, ale o zupełnie pomocnicze wykorzystanie wybranych ustaleń z tego obszaru jako determinant możliwych rozumowań prowadzonych na gruncie nauki prawa administracyjnego. Dokonywana analiza będzie innymi słowy nawiązywać do różnych punktów widzenia na te same kwestie, nie ograniczając się zarazem wyłącznie do prezentowania poglądów doktryny czy też orzecznictwa sądów administracyjnych.

Zarówno w stosunku do dotychczasowych ustaleń nauki prawa administracyjnego w przedmiocie samego władztwa administracyjnego, jak i przy omawianiu jeszcze innych zastanych poglądów związanych bezpośrednio lub pośrednio z prezentowanym zagadnieniem, zastosowana zostanie metoda historyczno-opisowa.

Materiałem badawczym w pracy staje się zasadniczo doktryna prawnicza, a także zespół przepisów prawnych wchodzących w zakres prawa administracyjnego oraz innych gałęzi prawa mniej lub bardziej związanych z samym prawem administracyjnym oraz podejmowanym problemem badawczym. Okazuje się bowiem, że administracja publiczna, realizując normatywnie ukształtowane władztwo administracyjne, nie zawsze posługuje się przepisami i normami jedynie z zakresu prawa administracyjnego.

Nadal chodzi jednak zasadniczo o poznanie prawa jako wypowiedzi normatywnej⁴, ale poprzez konstruowanie pewnego systemu rządzącego treścią prawa, konceptualizację, definiowanie i rekonstruowanie jego stan-

³ P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPPubl. 2011, nr 7–8, s. 17.

⁴ W istocie obieram za metodologiczny cel – odwołując się do terminologii F. Longchamps – poznanie prawa jako struktury myślowej, a nie poznanie prawa jako mechanizmu społecznego; zob. F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 18.

dardów. Dokonywana interpretacja nie łączy się z ustalaniem znaczenia pojedynczych przepisów prawa, co ma prowadzić do odtworzenia danej normy prawnej, lecz z podejściem holistycznym w stosunku do wielopłaszczyznowości ontologicznej prawa. Niech za drogowskaz w tym zakresie posłużą słowa J. Zimmermanna: „Nauka prawa administracyjnego powinna (...) z większą uwagą zadbać o swoje podstawy teoretyczne i metodologiczne. Nowe w istocie prawo administracyjne wymaga nowych metod badawczych (...). Wydaje się, że przy tak złej jakości prawa administracyjnego typowa metoda dogmatyczna, polegająca na jego analizie i wyprowadzaniu z niego wniosków nie może być specjalnie przydatna, a także powinna być realizowana ze specjalną ostrożnością. Konieczne jest teraz bardzo krytyczne podejście do badanego materiału prawnego i powrót do klasycznych założeń prawa administracyjnego. Proponujemy jasne i praktycznie użyteczne konstrukcje teoretyczne i znajdziemy sposób na wprowadzenie ich w życie. (...) Okazjonalna krytyka i poprawianie bieżących regulacji może tylko spotęgować wrażenie chaosu”⁵.

Wymagane jest zatem „pogłębianie” badanego przedmiotu poprzez stworzenie szerokiej perspektywy poznawczej, która pozwoli z kolei na wnikliwe ukazanie kwintesencji, której prawo pozytywne staje się tylko i wyłącznie – czasami nawet nieprecyzyjnym i niewystarczającym – nośnikiem. Z pewnością ograniczenie się jedynie do tradycyjnie rozumianej

⁵ J. Zimmermann, *Kilka dylematów nauki prawa administracyjnego w okresie europeizacji* (w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 102–103. P. Dobosz zauważa z kolei, że „nie jest celem nauki prawa administracyjnego tylko i wyłącznie tworzenie konstrukcji instytucji ogólnych prawa administracyjnego i formułowanie twierdzeń na użytek i dla obowiązującego w danym przedziale czasowym prawa pozytywnego, lecz budowanie takich systemów instytucji ogólnych tego prawa, które prawu pozytywnemu umożliwiają nadanie cechy zrozumiałego i spójnego zbioru norm prawnych typowych dla prawa administracyjnego. Tym samym nauka prawa administracyjnego nie powinna formułować tylko doraźnych i koniunkturalnych poglądów doktrynalnych, ale kierując się zasadą antycypacji formułować reguły instytucji przydatnych również w przyszłości”; P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, KPPubl. 2001, nr 1, s. 22. Należy także pamiętać w prowadzonych rozważaniach o tzw. „myśleniu administracyjnym” opierającym się na specyfice prawa administracyjnego i obudowującej je nauki oraz teorii: „Dla prawa administracyjnego rozumianego jako pewien zespół norm zakodowanych w przepisach prawnych, które są tworzone przez ludzi i przez nich interpretowane, jak i dla prawa administracyjnego rozumianego szerzej jako fragment przestrzeni prawnej wypełnionej nie tylko normami prawa pozytywnego, lecz i poglądami oraz postawami odnoszącymi się do tych norm, czy wreszcie dla prawa administracyjnego jako idea porządku, gdzie prawo to jest «miejscem i zleceniem ciągłej refleksji oraz tworzenia systemu» «myślenie administracyjne» ma znaczenie zasadnicze”; W. Jakimowicz, *O „myśleniu administracyjnym”* (w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 144–145.

metody dogmatycznej (logiczno-językowej) przy inferencji obranego problemu badawczego jest niewystarczające. Praca ma także w założeniu charakter postulatyczny (normatywny).

Warto zauważyć, że w nauce prawa administracyjnego formułowanie różnego rodzaju wniosków ma w gruncie rzeczy charakter dedukcyjny. Zasadniczo w pracy chodzi podobnie o dojście do określonych konkluzji na podstawie ukazanych wcześniej twierdzeń. Stąd też odwoływanie się do konkretnych regulacji prawnych, poglądów doktryny czy też orzecznictwa sądowego ma w istocie charakter ilustracyjny, czasami bardzo szczegółowy, jednakże doniosły i celowy dla prowadzonych rozważań. Nie jest również moim celem i zadaniem gruntowne omawianie rozległej materii prawa administracyjnego, a wybrane konstrukcje i przykłady regulacji prawnych zostaną dobrane z uwagi na sensowne związki z тезami wplecionymi w rozważania pracy.

Prezentowana praca została przygotowana w oparciu o wyróżnioną rozprawę doktorską napisaną na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem Pana prof. dr. hab. Wojciecha Jakimowicza, któremu chciałbym w tym miejscu złożyć najserdeczniejsze podziękowania za lata opieki naukowej, ukazanie mi piękna idei prawa administracyjnego, bogactwa ducha tej gałęzi prawa oraz wartości pogłębiania problematyki z nią związanej.

Składam również podziękowania Pani dr hab. Iwonie Niznik-Dobosz, prof. UJ, oraz Panu dr. hab. Pawłowi Chmielnickiemu, prof. WSliZ, za niezwykle cenne wskazówki i inspiracje, które pomogły mi w przygotowaniu tego opracowania.

Wyrażam wdzięczność także wszystkim Pracownikom i Doktorantom Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, szczególnie jej Kierownikowi Panu prof. dr. hab. Janowi Zimmermannowi, za nieustanne podtrzymywanie twórczej atmosfery naukowej, bez której powstanie prezentowanej pracy byłoby znacznie utrudnione.

*Mariusz Krawczyk
Kraków, listopad 2015 r.*

Rozdział I

Władztwo jako konstrukcja pojęciowa nauki prawa

1. Uwagi ogólne

Za punkt wyjścia prowadzonych rozważań przyjmuję, iż „niechęć do uznawania nieformalnych sposobów uzupełniania się porządku prawnego (...) wynika (...) z braku dokładnej znajomości dzisiejszego mechanizmu prawa, z traktowania go wciąż jeszcze w sposób dogmatyczny, a nie realistyczny”⁶. Ważne stają się tu także słowa J. Zimmermanna: „złobne dla (...) doktryny jest – jak to się ostatnio często zdarza – (...) «poddawanie się» przez nią pomysłom ustawodawcy. Powstają prace analizujące bieżące regulacje prawne, czasem nawet regulacje te apolożizujące albo traktujące marginesowo kwestie ich krytyki. W ten sposób dochodzi do swoistej petrifikacji stanu prawnego, który nigdy nie jest doskonały. Doktryna nie powinna poddawać się doraźnym hasłom politycznym lub społecznym pozornie uzasadniającym daną regulację prawną, tylko odwrotnie: powinna «patrzeć ustawodawcy na ręce», prezentując obiektywnie krytyczny punkt widzenia, zgodny z jej wiekowymi tradycjami”⁷.

Jak pisał niegdyś F. Longchamps „w życiu prawnym rola pojęć jest ogromna”⁸, tylko bowiem pod postacią odpowiednich konstrukcji myślowych, modeli, można usystematyzować, wyjaśnić oraz zinterpretować po-

⁶ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6, s. 892.

⁷ J. Zimmermann, *Zagadnienie repartycji sfer u J.S. Langroda i we współczesnym polskim prawie administracyjnym* (w:) *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 458–459.

⁸ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, ZNUW 1960, Prawo VII, Seria A, z. 27, s. 11.

rządek prawny; po prostu w pojęciach wyraża się istniejące prawo⁹. Jednym z uniwersalnych instrumentów służących do poznania i opisu prawa jest pojęcie władztwa. Nie występuje ono jednak samoistnie, gdyż posługiwanie się jedynie słowem „władztwo” nie jest specjalnie przydatne, dlatego też przez naukę prawa zawsze zostaje uzupełnione dodatkowym określeniem, niejako uściśleniem zakresu oraz wskazaniem „natury” konkretnego władztwa.

Szczególne miejsce konstrukcja władztwa zajmuje w nauce prawa administracyjnego. Władztwo administracyjne można niewątpliwie uznać za jedno z najważniejszych pojęć-narzędzi nauki prawa administracyjnego, wręcz za paradygmatyczną konstrukcję tej nauki¹⁰. Jest to jeden z elementów stanowiących „macierz” pojęciową i teoretyczną nauki prawa administracyjnego¹¹. Stanowi ono bez wątpienia fundament wyróżnienia prawa administracyjnego, jego norm oraz stosunków prawnych charakterystycznych dla tej właśnie gałęzi prawa¹². Konstrukcja ta jest konieczną przesłanką wyjaśniania innych podstawowych pojęć teoretycznych w nauce prawa administracyjnego, chociażby kompetencji organu administracji publicznej, cech aktu administracyjnego i domniemania jego legalności, a także przymusu administracyjnego¹³.

Nie zmienia to faktu, iż władztwo jako konstrukcja pojęciowa występuje także w innych gałęziach prawa. Z jednej strony nauka prawa wiąże władztwo z państwem i jego atrybutami, w innym zaś ujęciu z charakterystyką uprawnień przynależnych jednostce. Wprawdzie można kwestionować przydatność posługiwania się w badaniach nad prawem rozróżnieniem na prawo publiczne i prawo prywatne, które niejednokrotnie może prowadzić do nieporozumień i nie do końca wynika z istoty samego

⁹ F. Longchamps, *Współczesne problemy...*, s. 889.

¹⁰ Zob. M. Kamiński, *Władztwo administracyjne...*, s. 218; powszechny dziś w nauce prawa administracyjnego podział na „pojęcia-narzędzia” oraz „pojęcia-przedmioty” zaproponował F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć...*, s. 11–12; konstrukcja władztwa administracyjnego może zostać uznana za pojęcie-narzędzie czy też nawet za konglomerat takich pojęć. Warto także wskazać, że „władztwo administracyjne”, stając się zupełnie odrębnym obszarem badawczym dla nauki prawa administracyjnego, może być również uznane za autonomiczny „przedmiot” analizy. Z pewnością konstrukcja ta wyznacza dla nauki prawa administracyjnego paradygmat jej uprawiania; na temat naukowych paradygmatów zob. T. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, tłum. H. Ostromęcka, Warszawa 1968, s. 59 i n.

¹¹ M. Kamiński, *Władztwo administracyjne...*, s. 218.

¹² Por. Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, A UW 1992, Prawo CCVI, nr 1313, s. 137 i n.

¹³ M. Kamiński, *Władztwo administracyjne...*, s. 220.

prawa, to odpowiednio rozumiane rozgraniczenie obu zakresów może być jednak potrzebne i przydatne¹⁴, tym bardziej w odniesieniu do sposobu posługiwania się przez naukę prawa pojęciem władztwa, zasadne jest odwołanie się do tej z reguły występującej w literaturze dyferencjacji.

„Od czasu sformułowania przez Ulpiana powszechnie znanej sentencji sprawa podziału prawa na dwa wielkie działy, na prawo publiczne i prywatne, po dziś dzień wywołuje zainteresowanie prawników”¹⁵, jednak jak dotąd nie wypracowano odpowiednich narzędzi pozwalających na jednoznaczne przeprowadzenie podziału na prawo prywatne oraz prawo publiczne. W państwach anglosaskich zasadniczo podział ten nigdy się nie upowszechnił, a system prawa ujmuje się jako homogeniczną całość¹⁶. Na drugim biegunie znajduje się model francuski¹⁷ oraz niemiecki¹⁸, w krajach tych doszło do powstania różnych teorii dotyczących rzeczowego rozróżnienia. Jako kryteria podziału traktowane są określone typy interesów, rodzaje normowanych stosunków prawnych, odmienności sytuacji adresatów przepisów prawa, odrębności cech norm należących do każdego z tych dwóch działów prawa, sposoby dochodzenia naruszonych uprawnień itd. Poszukiwane są kryteria zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym, kryteria typu techniczno-legislacyjnego¹⁹, kryteria typu funkcjonalnego, czy też wskazuje się na kryterium metody regulacji²⁰. Każda z prezentowanych w literaturze koncepcji ma swoją wartość, ale też nie istnieje chyba niezależne od danego podmiotu, empirycznie sprawdzalne, kryterium pozwalające na odróżnienie tego, co publiczne, od tego,

¹⁴ Por. M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, AUW 1964, Prawo XII, nr 19, s. 15–16.

¹⁵ J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 5; ta słynna sentencja (umieszczona w *Digestach* justyniańskich, D.1,1,1,2) to oczywiście: *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem*.

¹⁶ Zob. M. Szubiakowski, *Geneza i rozwój prawa administracyjnego* (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 53–58 oraz przywołaną tam literaturę.

¹⁷ Zob. R. Szczepaniak, *Sens i nonsens podziału na prawo publiczne i prywatne (na kanwie uchwały SN)*, PiP 2013, z. 5, s. 41–45; o miejscu francuskiego prawa administracyjnego w omawianym podziale zob. W. Jakimowicz, *Prawo administracyjne* (w:) *Prawo francuskie*, t. 1, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2004, s. 82–83.

¹⁸ Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne (Allgemeines Verwaltungsrecht)*, tłum. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 44–51.

¹⁹ Zob. M. Safjan, *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego* (w:) *System prawa prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 37.

²⁰ Zob. chociażby A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 16–18.

Mariusz Krawczyk – doktor nauk prawnych; asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; autor kilkunastu publikacji z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w tym monografii *Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego* (Kraków 2013).

Książka stanowi studium z zakresu prawa administracyjnego, w której kompleksowo omówiono zagadnienie władztwa administracyjnego z różnych perspektyw, tj. władztwa administracyjnego jako:

- konstrukcji pojęciowej nauki prawa,
- postaci władzy państwowej (publicznej),
- mocy oddziaływania nadanej przez porządek prawny (normy prawa administracyjnego),
- wyznacznika działalności administracyjnej.

Publikacja pozwala wyznaczyć granicę między legalnością a nadużyciem władzy administracyjnej. Formułuje podstawy i zakres władztwa administracyjnego, odnosząc się zarazem do obecnych poglądów na pozycję i środki ochrony jednostki na różnych polach działania administracji publicznej.

W opracowaniu zaprezentowano bogatą literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo sądowe, odesłano też do konkretnych przykładów z prawa administracyjnego.

Książka przeznaczona jest dla praktyków stosujących prawo administracyjne i zajmujących się tymi kwestiami na co dzień, tj. adwokatów, radców prawnych, sędziów (zwłaszcza sądów administracyjnych), oraz pracowników administracji publicznej. Zainteresuje niewątpliwie pracowników naukowych.



9788326498329 W01P01

ISSN 1897-4392

ISBN: 978-83-264-9832-9



9 788326 498329

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)