

GENERALNY AKT ADMINISTRACYJNY

Ewa Szewczyk
Marek Szewczyk

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

GENERALNY AKT ADMINISTRACYJNY

MIĘDZY INDYWIDUALNYM
AKTEM ADMINISTRACYJNYM
A AKTEM NORMATYWNYM

Ewa Szewczyk
Marek Szewczyk

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 31 stycznia 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Anna Krzesz

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

.....
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, 2014

ISBN 978-83-264-3216-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wstęp / 17

Rozdział 1

Zagadnienia wprowadzające / 19

Rozdział 2

Retrospekcja historyczna i aktualne stanowisko polskiej doktryny oraz judykatury / 27

1. Retrospekcja dotycząca stanowiska polskiej nauki prawa / 27
2. Retrospekcja dotychczasowego stanowiska judykatury na temat generalnego aktu administracyjnego / 31
3. Stanowisko panujące w doktrynie i judykaturze co do pojmowania aktu administracyjnego jako prawnej formy działania administracji publicznej / 37

Rozdział 3

Stan uregulowań prawnych oraz stanowisko doktryny i orzecznictwa innych krajów w kwestii generalnych aktów administracyjnych / 40

1. W Niemczech / 40
 - 1.1. Legalna definicja generalnego aktu administracyjnego / 43
 - 1.2. Generalny akt administracyjny jako akt administracyjny / 44
 - 1.3. Rodzaje generalnych aktów administracyjnych wyróżniane przez doktrynę niemiecką / 46
 - 1.3.1. Generalne akty administracyjne nakierowane na pewien krąg adresatów / 47

- 1.3.2. Generalne akty administracyjne odnoszące się do rzeczy / **48**
 - 1.3.3. Akty określające zasady korzystania z rzeczy publicznych powszechnego użytku / **51**
 - 1.4. Problem rozgraniczenia generalnych aktów administracyjnych od indywidualnych aktów administracyjnych i od aktów normatywnych w świetle doktryny i judykatury niemieckiej / **54**
 - 1.4.1. Kryteria rozgraniczenia / **54**
 - 1.4.2. Znaczenie rozgraniczenia / **56**
 - 1.5. Odrębności o charakterze procesowym pomiędzy indywidualnymi i generalnymi aktami administracyjnymi / **57**
2. W Austrii / **58**
3. W Szwajcarii / **59**
 - 3.1. Ujęcie istoty generalnego aktu administracyjnego w nauce szwajcarskiej / **61**
 - 3.2. Kryteria rozgraniczenia generalnego aktu administracyjnego od aktu normatywnego i indywidualnego aktu administracyjnego / **63**
 - 3.3. Typologia generalnych aktów administracyjnych / **63**
 - 3.4. Problematyka proceduralna / **65**
 - 3.4.1. Czynny udział stron / **65**
 - 3.4.2. Sposób wprowadzania do obrotu / **66**
 - 3.4.3. Zaskarżalność / **66**
4. We Francji / **67**
 - 4.1. Ujęcie istoty generalnych aktów administracyjnych w doktrynie francuskiej / **68**
 - 4.2. Kryteria odgraniczenia / **68**
 - 4.3. Różnice formalne / **70**
 - 4.3.1. Ogłaszanie / **70**
 - 4.3.2. Wymogi odnoszące się do formy aktu reglamentacyjnego / **70**
 - 4.4. Rodzaje / **70**
5. W Stanach Zjednoczonych / **70**
 - 5.1. Kryteria rozgraniczające orzekanie w sprawach indywidualnych i wydawanie aktów regulacyjnych (generalnych) / **71**
 - 5.2. Cechy charakterystyczne aktów regulacyjnych / **72**

-
- 5.3. Odmiany procedury *rulemaking* / 73
 - 5.4. Skuteczność aktów regulacyjnych / 74
 - 6. W Norwegii / 75
 - 6.1. Definicje / 75
 - 6.2. Procedura wydawania regulacji / 76
 - 6.3. Wymagania co do formy / 77
 - 6.4. Wprowadzanie aktów regulacyjnych do obrotu prawnego / 77
 - 6.5. Moc obowiązywania / 78
 - 7. W Australii / 78
 - 8. W Hiszpanii / 78
 - 8.1. Pierwsze rozwiązania prawne / 78
 - 8.2. Aktualne unormowanie / 79
 - 8.3. Ustalenia doktryny / 79
 - 8.4. Moc prawna aktów generalnych / 79
 - 9. W Grecji / 80
 - 9.1. Definicja aktu administracyjnego / 80
 - 9.2. Charakterystyka / 81
 - 9.3. Obowiązek publikacji / 81
 - 9.4. Korekta / 82
 - 9.5. Organy wydające akty regulacyjne / 82
 - 9.6. Moc wiążąca aktów regulacyjnych / 82
 - 10. W Portugalii / 82
 - 10.1. Legitymacja procesowa / 83
 - 10.2. Uzasadnienie projektu / 83
 - 10.3. Zasada wysłuchania / 83
 - 10.4. Istota aktu regulacyjnego / 83
 - 10.5. Przykład regulacji / 84
 - 11. We Włoszech / 84
 - 11.1. Uzasadnienie / 84
 - 11.2. Czynny udział zainteresowanych w postępowaniu / 85
 - 11.3. Stanowisko doktryny / 85
 - 12. W Estonii / 86
 - 12.1. Charakterystyka zarządzenia ogólnego / 86
 - 12.2. Publikacja i domniemanie trwałości / 86
 - 12.3. Nieważność zarządzenia ogólnego / 87
 - 13. Wnioski częściowe / 87

Rozdział 4

Istota generalnego aktu administracyjnego / 91

1. Generalny akt administracyjny jako akt stosowania prawa / **92**
2. Odgraniczenie generalnego aktu administracyjnego od aktu normatywnego / **100**
3. Odgraniczenie od indywidualnego aktu administracyjnego / **104**
4. Generalny akt administracyjny a problem zamkniętości systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa / **108**
5. Generalny akt administracyjny a zasada państwa prawnego / **109**

Rozdział 5

Przegląd unormowań szczególnych. Rodzaje generalnych aktów administracyjnych w prawie polskim / 114

1. Przegląd unormowań szczególnych / **114**
 - 1.1. Prawo farmaceutyczne / **114**
 - 1.2. Przepisy sanitarne / **119**
 - 1.3. Prawo stanów i sytuacji nadzwyczajnych / **125**
 - 1.4. Prawo porządku i bezpieczeństwa publicznego / **129**
 - 1.5. Prawo regulacji działalności podmiotów gospodarczych / **134**
 - 1.6. Prawo wodne / **139**
 - 1.7. Prawo ochrony przyrody / **141**
 - 1.8. Prawo o lasach / **141**
 - 1.9. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami / **143**
 - 1.10. Prawo drogowe / **145**
 - 1.11. Prawo zagospodarowania przestrzeni / **146**
2. Rodzaje generalnych aktów administracyjnych / **147**
 - 2.1. Podział generalnych aktów administracyjnych na nakierowane bezpośrednio i pośrednio na pewną klasę adresatów / **147**
 - 2.2. Podział aktów nakierowanych pośrednio na pewną klasę adresatów (aktów rzeczowych zwanych też przedmiotowymi) na nakierowane na rzeczy (przedmioty) oznaczone co do tożsamości oraz oznaczone co do gatunku / **148**

- 2.3. Podział generalnych aktów administracyjnych nakierowanych na rzeczy oznaczone co do tożsamości na nadające tym rzeczom pewien status sprawny oraz na określające zasady korzystania z nich / **150**
- 2.4. Podział generalnych aktów administracyjnych nakierowanych na rzeczy nieoznaczone co do tożsamości na nadające tym rzeczom pewien status prawny oraz na określające warunki wytwarzania oraz wprowadzania ich do obrotu / **151**
- 2.5. Podział generalnych aktów administracyjnych nakierowanych na nadanie statusu jakimś rzeczom oznaczonym co do tożsamości na nadające tym rzeczom pewien status prawny oraz na konstytutywne i deklaratoryjne / **151**

Rozdział 6

Generalny akt administracyjny jako prawna forma działania administracji / 157

1. Wprowadzenie / **157**
2. Sposób określenia adresata generalnego aktu administracyjnego / **159**
3. Wpływ konkretności sytuacji na formę generalnego aktu administracyjnego / **165**
 - 3.1. Wpływ konkretności sytuacji na sposób formułowania treści osnowy generalnego aktu administracyjnego / **166**
 - 3.2. Wpływ konkretności generalnego aktu administracyjnego na jego trwałość / **171**
4. Uzasadnienie faktyczne generalnego aktu administracyjnego / **176**
5. Problem formy generalnych aktów administracyjnych nieokreślanych przez ustawodawcę mianem decyzji / **182**

Rozdział 7

Problematyka proceduralna związana z wydawaniem generalnych aktów administracyjnych / 187

1. Problem trybu wydawania generalnych aktów administracyjnych / **187**
 - 1.1. Generalne akty administracyjne nazwane decyzjami / **187**

- 1.2. Generalne akty administracyjne objęte zakresem stosowania kodeksu postępowania administracyjnego / **188**
- 1.3. Generalne akty administracyjne ustawowo wyłączone z zakresu stosowania kodeksu postępowania administracyjnego / **189**
- 1.4. Generalne akty administracyjne wydawane poza procedurą określoną powszechnie obowiązującym prawem / **192**
2. Przykłady dotychczasowych fragmentarycznych uregulowań dotyczących trybu wydawania generalnych aktów administracyjnych nazywanych przez ustawodawcę decyzjami albo decyzjami administracyjnymi / **193**
 - 2.1. Tryb wydawania decyzji o wstrzymaniu obrotu określonych serii produktów leczniczych / **193**
 - 2.2. Tryb wydawania decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia / **198**
 - 2.3. Tryb wydawania decyzji o przerwaniu imprezy masowej / **202**
3. Przykłady dotychczasowych uregulowań dotyczących wydawania generalnych aktów administracyjnych niepoddanych żadnej procedurze określonej powszechnie obowiązującym prawem / **203**
 - 3.1. Wprowadzenie czasowego zakazu wstępu do lasu / **203**
 - 3.2. Zawieszenie organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych / **204**
 - 3.3. Tak zwane uchwały ostrożnościowe dotyczące sektora bankowego i instytucji finansowych / **205**
4. Implementacja generalnego aktu administracyjnego do kodeksu postępowania administracyjnego – zakres niezbędnych zmian / **206**
 - 4.1. Modyfikacja zakresu stosowania kodeksu postępowania administracyjnego / **208**
 - 4.2. Modyfikacja zasad ogólnych kodeksu / **209**
 - 4.3. Modyfikacja trybu wydawania generalnych aktów administracyjnych / **211**
 - 4.4. Modyfikacja wszczęcia postępowania / **211**
 - 4.5. Problem zachowania wymogów dotyczących postępowania dowodowo-wyjaśniającego / **212**

- 4.6. Modyfikacja przepisów dotyczących ustalania kręgu stron postępowań administracyjnych w odniesieniu do postępowań kończących się wydaniem generalnych aktów administracyjnych / **213**
- 4.7. Problem weryfikacji generalnych aktów administracyjnych w trybie zwykłym i w trybach nadzwyczajnych / **219**
- 4.8. „Terminy” w postępowaniu kończącym się wydaniem generalnego aktu administracyjnego / **221**
- 4.9. Sądowa kontrola generalnych aktów administracyjnych / **222**
- 4.10. Wykonalność generalnego aktu administracyjnego / **226**
- 5. Generalny akt administracyjny a kodeks dobrej administracji / **227**
- 6. Generalny akt administracyjny a postępowania masowe / **228**
- 7. Problem nazwy / **230**

Konkluzje / **233**

Bibliografia / **241**

Orzecznictwo / **249**

Wykaz skrótów

Akty prawne

APA	Administrative Procedure Act, amerykańska ustawa o postępowaniu administracyjnym
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
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 ze zm.)
pr. farm.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.)
pr. wodn.	ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.)
pr. zgromadz.	ustawa z dnia z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 397)
r.w.w.o.p.l.	rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu wstrzymywania i wycofywania z obrotu produktów leczni-

- czych i wyrobów medycznych (Dz. U. Nr 57, poz. 347)
- u.b.i.m.** ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 611 ze zm.)
- u.l.** ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.)
- u.o.p.** ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.)
- u.o.p.d.k.** ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 406)
- u.o.z.o.z.** ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)
- u.p.z.p.** ustawa z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.)
- u.s.k.ż.** ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.)
- ustawa o PIS** ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.)
- VwVfG** *Verwaltungsverfahrensgesetz*, niemiecka ustawa z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym

Czasopisma i publikatory

- CBOSA** Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
PiP	Państwo i Prawo
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne

GIS	Główny Inspektor Sanitarny
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest instytucja prawna, która wprawdzie istnieje w polskim systemie prawnym, jednakże jak dotychczas nie doczekała się ani całościowego uregulowania prawnego, nie została też poddana wszechstronnej analizie naukowej, ani odpowiedniemu naświetleniu w judykaturze sądownoadministracyjnej. Instytucją tą jest akt administracyjny, a więc akt stosowania, a nie stanowienia prawa. Jednakże zarówno w obowiązującym stanie prawnym, jak i w doktrynie oraz w judykaturze akt stosowania prawa pochodzący od administracji publicznej, czyli akt administracyjny, kojarzył się dotychczas jednoznacznie z indywidualnym aktem administracyjnym. Taki paradygmat ma swoje podstawy w treści art. 1 pkt 1 k.p.a., który stanowi, że kodeks reguluje postępowanie w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, przez co rozumie się, że postępowanie uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego oraz decyzje wydawane w jego trybie dotyczą spraw indywidualnie określonych podmiotów. Niniejsza książka ma ukazać, że obok tego rodzaju aktów administracyjnych, a więc aktów stosowania prawa, liczne przepisy powszechnie obowiązującego prawa przewidują wydawanie aktów administracyjnych, które nie mają charakteru indywidualnego, gdy chodzi o sposób określenia adresata aktu, lecz charakter generalny, gdzie adresat określony jest podobnie jak w aktach normatywnych, a więc według formuły „każdy, kto”. Powyższa okoliczność upodabnia generalne akty administracyjne do aktów normatywnych. Odróżnia je natomiast od aktów normatywnych to, że wydawane one są w odniesieniu do konkretnych sytuacji. To zaś wymaga przeprowadzenia procesów: ustalenia stanu faktycznego oraz dokonania subsumcji. Procesy te są obce procesom stanowienia prawa. Dlatego generalny akt administracyjny nie jest odrębną formą działania administracji publicznej, inną niż stosowanie prawa i jego stanowienie, lecz stanowi formę stosowania prawa.

Praca zawiera obszerną część o charakterze komparatystycznym, prezentującą przegląd aktualnych uregulowań, stanowiska judykatury i doktryny w jedenastu krajach świata, z konkluzją, że omawiana instytucja prawna znana jest w świecie już od ponad 100 lat oraz że żadne cywilizowane państwo obejść się bez niej nie może. Obecnie w dziedzinie prawa porównawczego procedura wydawania generalnych aktów administracyjnych w państwach współczesnych uważana jest za drugą z trzech istniejących generacji procedur administracyjnych. Umiejscawia się ją między klasyczną jurysdykcją administracyjną, stanowiącą pierwszą generację procedur administracyjnych, a *public policy*, będącą trzecią ich generacją. Ponadto praca zawiera analizy dotyczące istoty generalnego aktu administracyjnego, jak również propozycję wyodrębnienia jego rodzajów. Ostatnie dwa fragmenty pracy adresowane są przede wszystkim do ustawodawcy. Zawierają one liczne wnioski *de lege ferenda*, wskazujące na konieczność wprowadzenia do kodeksu postępowania administracyjnego niezbędnych zmian uwzględniających specyfikę generalnych aktów administracyjnych.

Niniejsza praca powstała dzięki finansowemu wsparciu przeprowadzonych przez nas badań naukowych na Uniwersytecie w Konstanz udzielonemu przez fundację Deutscher Akademischer Austauschdienst. W tym miejscu pragniemy wyrazić wdzięczność fundacji Deutscher Akademischer Austauschdienst. Stypendium tej organizacji wydatnie przyczyniło się do powstania fragmentu niniejszej książki poświęconego unormowaniom generalnego aktu administracyjnego w krajach niemieckojęzycznych. Szczególne podziękowania pragniemy wyrazić także prof. dr. Hartmutowi Maurerowi oraz prof. dr. Martinowi Iblerowi z Uniwersytetu w Konstanz za konsultacje oraz życzliwe rady.

Ponadto dziękujemy wszystkim osobom, których życzliwe uwagi i spostrzeżenia, a także okazywana w inny sposób pomoc (a niekiedy sceptycyzm), przyczyniły się do powstania niniejszej książki.

Konstanz – Poznań – Toscolano-Maderno 2013 r.
Ewa Szewczyk, Marek Szewczyk

Rozdział 1

Zagadnienia wprowadzające

W dydaktyce uniwersyteckiej z dziedziny procedury administracyjnej i prawa administracyjnego ukształtował się i utrwalił paradygmat związany z problematyką prawnych form działania administracji publicznej, zgodnie z którym czynności administracyjnoprawne o charakterze jednostronnym podejmowane przez organy administracji publicznej na podstawie norm prawa administracyjnego z wykorzystaniem tzw. imperium dzielą się na dwie kategorie. Pierwsza obejmuje pochodzące od administracji publicznej akty normatywne, którym przypisuje się cechy generalności i abstrakcyjności. Do drugiej zaś zalicza się akty administracyjne posiadające cechy indywidualności i konkretności.

Stanowisko takie prezentuje obecnie wielu autorów podręczników akademickich, zarówno z zakresu nauki prawa¹, jak i postępowania administracyjnego². Z tym że doktryna postępowania administracyjnego, odwołując się do podobnych kryteriów, akty pochodzące od administracji publicznej dzieli na indywidualne i generalne. Nawiązując do tego dychotomicznego podziału, J. Borkowski wyraźnie zaznacza, że kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie w sprawach rozstrzyganych indywidualnymi decyzjami administracyjnymi, nie stosuje się go zaś w sprawach regulowanych generalnymi

¹ Por. np. podręczniki: Z. Leońskiego, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 257 i n.; E. Ochendowskiego, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 169 i n.; J. Bocia, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 314; J. Jagielskiego, J. Langa, M. Szubiakowskiego, M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 278; E. Ury, E. Ury, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 108 i n.

² Por. np. Z. Kmiecik (w:) Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 3–9.

aktami administracyjnymi³. Pojęciem generalnego aktu administracyjnego posługuje się także W. Chróścielewski w rozprawie habilitacyjnej, zatytułowanej *Akt administracyjny generalny*. Jednakże obaj wymienieni wyżej Autorzy traktują pojęcie generalnego aktu administracyjnego w zasadzie jako synonim aktu normatywnego⁴, a więc aktu zawierającego normy generalne i abstrakcyjne, tyle że pochodzącego wyłącznie od administracji publicznej. Niemniej W. Chróścielewski zastrzegł się, iż do aktów administracyjnych generalnych zalicza on także akty nie-normatywne⁵.

Powyższy paradygmat odpowiada ustalonemu w teorii prawa i rozpropagowanemu na obszarze tzw. szczegółowych nauk prawnych podziałowi wypowiedzi mających charakter norm postępowania, w tym także norm prawnych, na generalno-abstrakcyjne i indywidualno-konkretne. Powyższy podział na normy – z jednej strony generalno-abstrakcyjne, a z drugiej – indywidualno-konkretne – nawiązuje, choć nie zawsze ściśle⁶, do trójelementowej struktury słownej normy postępowania, wewnątrz której wyróżniane są trzy następujące elementy: 1) adresat, 2) sytuacja i 3) zachowanie. Zgodnie z takim ujęciem normę postępowania stanowi wypowiedź wskazująca pewnemu adresatowi znajdującemu się w określonej sytuacji jakieś zachowanie. Przy tym norma prawna to tylko taka wypowiedź, która adresata określa w sposób generalny, a sytuację i wskazywane zachowania – abstrakcyjnie⁷. Dla cechy generalności w zakresie sposobu określenia adresatów normy postępowania w literaturze polskiej wskazuje się – jako charakterystyczne – podanie w akcie prawnym pewnej cechy, która stanowić ma wyróżnik

³ J. Borkowski, *Zakres obowiązywania podmiotowy i przedmiotowy* (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 14–18.

⁴ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 5, 83 i n. oraz 98 i n.

⁵ W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny...*, s. 91; podobne stanowisko prezentuje również J. Filipek, wyróżniając generalne i indywidualne akty administracyjne – J. Filipek, *Podział na indywidualne i generalne akty administracyjne* (w:) Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Pośluszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 181 i n.

⁶ Przykładowo J. Borkowski cechę abstrakcyjności odnosił do sposobu określenia adresata, a nie sytuacji: J. Borkowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 73.

⁷ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Poznań 2001, s. 25 i n.

pewnej klasy podmiotów – jako adresatów danej normy postępowania – spośród ogółu podmiotów. Określenie adresata normy postępowania w sposób generalny nie pozwala na ustalenie jego tożsamości. Pozwala natomiast na wyodrębnienie pewnej klasy podmiotów spośród ogółu podmiotów. Natomiast dla cechy abstrakcyjności zarówno w odniesieniu do sposobu określenia sytuacji, w której dana norma postępowania ma znajdować zastosowanie, jak i w odniesieniu do sposobu określenia zachowania dozwolonego, nakazanego, zakazanego, w literaturze polskiej wskazuje się – jako charakterystyczną – możliwość, choćby tylko potencjalną, powtarzalności sytuacji względnie powtarzalności zachowań.

Scharakteryzowane w powyższy sposób ujęcie w nauce o normach postępowania problematyki struktury słownej normy postępowania, zwłaszcza na gruncie teorii prawa, implikowało zaistnienie bezpośredniego związku między problematyką norm postępowania i ich strukturą słowną a prawnymi formami działania organów władzy publicznej, w tym także prawnymi formami działania administracji publicznej. Do czynności prawnych zalicza się bowiem takie prawem określone formy działania administracji publicznej, które są podejmowane przez podmioty administracji publicznej i różne organy tych podmiotów bezpośrednio w celu wywołania jakichś skutków prawnych. Skutek ów powstaje w następstwie sformułowania przez określony podmiot władzy publicznej, w tym także przez organ administracji publicznej, określonej normy postępowania, czyli wypowiedzi wskazującej określonemu adresatowi (określonemu indywidualnie albo generalnie) w pewnej sytuacji (określonej konkretnie albo abstrakcyjnie) jakieś zachowanie (określone również konkretnie albo abstrakcyjnie) jako nakazane, zakazane czy dozwolone. W istocie więc w nauce o prawnych formach działania administracji publicznej czynność prawną utożsamiono z czynnością skutkującą ustanowieniem jakiejś normy postępowania. Przy tym dotychczas w nauce polskiej, poza nielicznymi wyjątkami, wyobrażano sobie stanowienie norm postępowania poprzez podejmowanie przez podmioty administracji publicznej czynności prawnych przy użyciu władztwa administracyjnego w sposób nadmiernie uproszczony. Otóż wyobrażano sobie, że czynności prawne tego rodzaju mogą być albo czynnościami indywidualno-konkretnymi, albo czynnościami generalno-abstrakcyjnymi.

Powyższe stanowisko, według którego wszystkie czynności prawne organów administracji publicznej o charakterze jednostronnym skut-

Ewa Szewczyk – doktor nauk prawnych, pracuje na stanowisku docenta w Instytucie Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie; swoje zainteresowania koncentruje wokół procedur administracyjnych, zwłaszcza postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Marek Szewczyk – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, gdzie wykłada prawo administracyjne, prawo zagospodarowania przestrzeni oraz prawo samorządu terytorialnego; jest współzałożycielem WOKISS – najstarszego i największego regionalnego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce; współpracuje ze Związkiem Miast Polskich, Związkiem Gmin Wiejskich RP, ministerstwami, Śląskim Związkiem Gmin i Powiatów; autor i współautor ponad stu opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, zarówno monografii, podręczników, jak i artykułów oraz rozpraw i glos.

■ W monografii podjęty został problem wydawania przez organy administracji publicznej aktów administracyjnych o charakterze generalnym, dotyczących nie podmiotów indywidualnych, ale niezindywidualizowanych grup adresatów znajdujących się w konkretnej sytuacji. Taki charakter mają m.in.:

- decyzje o rozwiązaniu zgromadzenia publicznego,
- decyzje o przerwaniu imprezy masowej,
- decyzje o wycofaniu z obrotu jakiegoś produktu leczniczego albo innego produktu, np. „dopalaczy” czy czeskiego alkoholu,
- akty zakazujące wprowadzania do obrotu produktów finansowych przez banki i inne instytucje finansowe,
- akty o zawieszeniu organizowania imprez artystycznych i rozrywkowych,
- akty o ewakuacji ludności, wprowadzające czasowe zakazy wstępu do lasów czy określające wykazy kąpielisk w każdym sezonie.

■ Autorzy dokonują analizy istoty generalnego aktu administracyjnego, jak również przedstawiają propozycję wyodrębnienia jego rodzajów, bazując na przeglądzie aktualnych uregulowań prawnych, stanowisku judykatury oraz doktryny.

■ Omawiana problematyka powinna zainteresować nie tylko pracowników organów administracji rządowej i samorządowej wydających generalne akty administracyjne, ale także wszystkich tych, których akty te mogą dotyczyć, oraz prawników i pracowników naukowych.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-3216-3



9 788326 432163

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

