

MYŚL MARIANA ZIMMERMANNNA A WSPÓŁCZESNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

**redakcja naukowa Lucyna Staniszevska
Marek Szewczyk, Jan Zimmermann**

MYŚL MARIANA ZIMMERMANNNA A WSPÓŁCZESNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

redakcja naukowa Lucyna Staniszevska
Marek Szewczyk, Jan Zimmermann

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Recenzent

Prof. dr hab. Marek Wierzbowski

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne i łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

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 Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-268-3

ISSN 1897-4392

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

SPIS TREŚCI

Wspomnienia Syna o Profesorze Marianie Zimmermannie 13

Wspomnienia Pracowników Katedry
Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM
o Profesorze Marianie Zimmermannie 27

Część pierwsza Prawne formy działania administracji

Rozdział I Zagadnienia prawa miejscowego

| | |
|---|----|
| Marek Szewczyk | |
| Normatywny charakter przepisów porządkowych | 35 |
| 1. Wprowadzenie | 35 |
| 2. Stanowisko doktryny | 38 |
| 3. Stanowisko judykatury | 39 |
| 4. Wątpliwości co do normatywności niektórych przepisów porządkowych | 40 |
| 5. Stanowisko teorii prawa w kwestii normatywności aktów prawnych | 43 |
| 6. Konkluzja | 46 |
| Bibliografia | 46 |

Marta Kisielowska**Pojęcie terenowych przepisów prawnych i ich klasyfikacja w poglądach Profesora Mariana Zimmermanna**

| | |
|--|----|
| a dzisiejsze koncepcje prawa miejscowego | 48 |
| 1. Pojęcie terenowych przepisów prawnych | 48 |
| 2. Klasyfikacja terenowych przepisów prawnych | 52 |
| 3. Relacja hierarchiczna pomiędzy aktami prawa miejscowego a rozporządzeniami | 55 |
| 4. Prawo do stanowienia przepisów miejscowych jako publiczne prawo podmiotowe | 58 |
| 5. Podział kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego pomiędzy podmioty zdecentralizowane oraz podmioty administracji rządowej | 62 |
| 6. Podsumowanie | 63 |
| Bibliografia | 64 |

Joanna Człowiekowska**Kompetencje prawodawcze terenowych organów administracji**

| | |
|---|----|
| rządowej na tle poglądów Profesora Mariana Zimmermanna | 65 |
| Bibliografia | 75 |

Adrian Misiejko**Dopuszczalność regulowania działalności w zakresie udostępniania hulajnóg elektrycznych za pomocą gminnych**

| | |
|--|----|
| przepisów porządkowych | 77 |
| 1. Wprowadzenie | 77 |
| 2. Problemy gminnej wspólnoty samorządowej związane z systemami hulajnóg współdzielonych | 79 |
| 3. Gminne przepisy porządkowe w doktrynie i nowszym orzecznictwie | 82 |
| 3.1. W doktrynie | 82 |
| 3.2. W nowszym orzecznictwie | 84 |
| 4. Regulowanie zasad uruchamiania i eksploataowania systemów hulajnóg elektrycznych | 86 |
| 5. Podsumowanie | 91 |
| Bibliografia | 92 |

Rozdział II

Zagadnienie uznania administracyjnego

Joanna Lemańska

| | |
|---|-----|
| Refleksja nad aktualnością poglądów Profesora Mariana Zimmermanna na temat „swobodnego uznania” | 95 |
| Bibliografia | 110 |

Krystian Ziemiński

| | |
|---|-----|
| Dyskrecjonalność a swobodne uznanie administracyjne w świetle koncepcji Profesora Mariana Zimmermanna | 111 |
| Bibliografia | 124 |

Krystian Szpotański

| | |
|---|-----|
| Uznanie administracyjne jako element aktów planowania | 125 |
| Bibliografia | 138 |

Rozdział III

Zagadnienia aktów tworzących sytuacje prawne dla obywateli

Ewa Skorczyńska

| | |
|--|-----|
| Kilka uwag na temat znaczenia wyodrębnienia „aktów tworzących sytuacje prawne dla obywateli” | 139 |
| 1. Wprowadzenie | 139 |
| 2. Przegląd orzecznictwa | 141 |
| 3. Refleksje końcowe | 145 |
| Bibliografia | 148 |

Marlena Kruszyńska-Kośmicka

| | |
|--|-----|
| Problematyka generalnego aktu administracyjnego w świetle poglądów Profesora Mariana Zimmermanna | 149 |
| 1. Prawne formy działania administracji a rzeczowe akty administracyjne | 149 |
| 2. Akty administracyjne kreujące normy o charakterze generalno-konkretnym | 152 |
| 3. Klasyfikacja prawnych form działania administracji Profesora Mariana Zimmermanna | 154 |

| | |
|---|-----|
| 4. Miejsce rzeczowego aktu administracyjnego w klasyfikacji prawnych form działania administracji | 155 |
| 5. Generalny akt administracyjny – postulaty <i>de lege ferenda</i> | 160 |
| Bibliografia | 161 |

Ewa Szewczyk

Publikacja generalnych aktów administracyjnych

| | |
|--|-----|
| na przykładzie produktów leczniczych wycofanych z obrotu | 163 |
| 1. Wprowadzenie | 163 |
| 2. Charakterystyka generalnego aktu administracyjnego | 164 |
| 3. Generalny akt administracyjny nakierowany na rzeczy oznaczone co do gatunku | 166 |
| 4. Generalny akt administracyjny a Kodeks postępowania administracyjnego | 167 |
| 5. Brak odpowiednich rozwiązań prawnych | 168 |
| 6. Procedura wydawania decyzji o wycofaniu leku z obrotu | 169 |
| 7. Doręczenia | 169 |
| 8. Ocena działań Głównego Inspektora Farmaceutycznego | 173 |
| Bibliografia | 174 |

Część druga

Materialne prawo administracyjne

Rozdział IV

Zagadnienia prawa karno-administracyjnego

Dorota Dąbek

Sąd „właściwy” do orzekania o sankcjach administracyjnych

– poglądy Profesora Mariana Zimmermanna

| | |
|--|-----|
| a współczesne polskie sądy administracyjne | 177 |
| 1. Uwagi wstępne | 177 |
| 2. Sąd „właściwy” dla sankcji według Mariana Zimmermanna | 179 |
| 3. Prawo do sądu a sankcje administracyjne – refleksje współczesne | 183 |
| 4. Ograniczenia polskich sądów administracyjnych | 186 |
| 5. Instrumenty zapewniające właściwą realizację prawa do sądu w sprawach sankcji | 187 |

| | |
|-----------------------|-----|
| 6. Podsumowanie | 192 |
| Bibliografia | 194 |

Mariusz Kotulski

| | |
|--|-----|
| Prawo administracyjne karne | 195 |
| Bibliografia | 216 |

Lucyna Staniszevska

| | |
|--|-----|
| Sankcja administracyjna jako skuteczny sposób zabezpieczenia wykonania aktu administracyjnego | 218 |
| 1. Wstęp | 218 |
| 2. Skuteczność sankcji administracyjnych | 225 |
| 3. Zasada proporcjonalności a skuteczność sankcji administracyjnych | 226 |
| 4. Egzekwowalność sankcji a ich skuteczność | 230 |
| 5. Skuteczność administracyjnych kar pieniężnych a nowe rozwiązania działu IVa k.p.a. | 232 |
| 6. Podsumowanie | 239 |
| Bibliografia | 241 |

Aleksandra Puczko

| | |
|--|-----|
| Wymierzanie kar administracyjnych a luzy decyzyjne w działalności organów administracji publicznej (uwagi w oparciu o poglądy Profesora Mariana Zimmermanna) | 243 |
| 1. Uwagi wstępne | 243 |
| 2. Wymierzanie i miarkowanie kary administracyjnej | 249 |
| 3. Luzy decyzyjne i uznanie administracyjne w miarkowaniu sankcji administracyjnej | 252 |
| 4. Zakończenie | 258 |
| Bibliografia | 259 |

Dorota Przeklasa

| | |
|---|-----|
| Pojęcie i istota sankcji administracyjnej w poglądach Profesora Mariana Zimmermanna oraz we współczesnym polskim prawie administracyjnym | 261 |
| 1. Uwagi wprowadzające | 262 |

| | |
|--|-----|
| 2. Uwagi szczegółowe. Pojęcie i istota sankcji administracyjnej w doktrynie prawa administracyjnego | 265 |
| 3. Uwagi końcowe | 278 |
| Bibliografia | 279 |

Rozdział V Zagadnienia wywłaszczenia

Sławomir Pawłowski

Koncepcja wywłaszczenia według Profesora Mariana Zimmermanna a współczesne aspekty ekspropriacji

| | |
|--|------------|
| na przykładzie wywłaszczenia pod park | 283 |
| 1. Wprowadzenie | 283 |
| 2. Wywłaszczenie. Deklaracja użyteczności publicznej, użyteczność publiczna, wyższa konieczność | 286 |
| 3. W kierunku celu publicznego | 288 |
| 4. <i>Numerus clausus</i> celów publicznych v. klauzula generalna | 292 |
| 5. Wnioski | 296 |
| Bibliografia | 298 |

Mariusz Oleś

Wywłaszczenie a przejście na rzecz Skarbu Państwa prawa własności i niektórych innych praw do nieruchomości

| | |
|---|------------|
| w oparciu o układy indemnizacyjne | 299 |
| 1. Wstęp | 299 |
| 2. Koncepcja wywłaszczenia <i>in genere</i> | 301 |
| 3. Wywłaszczenie <i>in genere</i> a nacjonalizacja | 305 |
| 4. Układy indemnizacyjne | 308 |
| 5. Przejście na rzecz Skarbu Państwa tytułu własności oraz uprawnień wynikających z wieczystego użytkowania lub ograniczonych praw rzeczowych na podstawie układów indemnizacyjnych (międzynarodowych umów o uregulowaniu roszczeń finansowych) | 311 |
| Bibliografia | 317 |

Rozdział VI Zagadnienia Prawa wodnego

Iwona Niżnik-Dobosz

Współczesne Prawo wodne wobec tez Profesora

| | |
|--|-----|
| Mariana Zimmermanna | 319 |
| 1. Wprowadzenie | 319 |
| 2. Tworzenie prawa w tezach Mariana Zimmermanna i ich zastosowanie dla jakości procesu prawotwórczego | 320 |
| 3. Tezy Mariana Zimmermanna dotyczące wyodrębniania się regulacji kodeksowych i ich znaczenie dla oceny zasadności tworzenia ustaw wiodących | 323 |
| 4. Problemy budowania aparatu władz wodnych w ujęciu Mariana Zimmermanna | 326 |
| 5. Rozwiązania współczesnego ustroju władz wodnych wobec tez Mariana Zimmermanna | 328 |
| 6. Podsumowanie | 336 |
| Bibliografia | 337 |

Maciej Kruś

Współpraca europejska przy stanowieniu planu

| | |
|---|-----|
| gospodarowania wodami na obszarze dorzecza | 338 |
| Bibliografia | 349 |

Rozdział VII O racjonalnym prawodawstwie i potrzebach w zakresie wykładni

Wojciech Jakimowicz

| | |
|--|-----|
| O potrzebie wykładni doktrynalnej w prawie administracyjnym | 351 |
| Bibliografia | 366 |

Bartosz Kołaczkowski

Refleksje o racjonalnym reformowaniu w kontekście

Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji oraz nowego modelu

| | |
|--|-----|
| zarządzania publiczną uczelnią wyższą | 368 |
| 1. Wprowadzenie | 368 |

| | |
|---|-----|
| 2. Zintegrowany System Kwalifikacji | 369 |
| 3. Nowy model zarządzania publiczną uczelnią wyższą | 378 |
| 4. Podsumowanie | 383 |
| Bibliografia | 384 |



Fot. z zasobów Prof. Jana Zimmermanna

WSPOMNIENIA PRACOWNIKÓW KATEDRY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO I NAUKI O ADMINISTRACJI UAM O PROFESORZE MARIANIE ZIMMERMANNIE

Profesor Marian Zimmermann w 1927 r. uzyskał stopień doktora praw na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Habilitował się w 1934 r. na podstawie pracy napisanej pod kierunkiem prof. Zbigniewa Pazdro. Od 1925 r. do 30.03.1939 r. był asystentem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UJK. W październiku 1936 r. otrzymał prawo *veniam legendi* z zakresu polskiego prawa administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Szybka kariera naukowa Profesora Mariana Zimmermanna doprowadziła do powołania go z dniem 10.03.1939 r. na stanowisko profesora nadzwyczajnego prawa administracyjnego w Uniwersytecie Poznańskim. Profesor miał budować odtąd zespół naukowy i prowadzić prace badawcze na Uniwersytecie Poznańskim. Wydział Prawa Uniwersytetu Poznańskiego rozpoczął działalność w maju 1919 r. pod przewodnictwem prof. Antoniego Peretiatkowicza. Był to wydział młody, z dużymi ambicjami, na który zapraszano najwybitniejszych naukowców z całego kraju. Z Profesorem Zimmermannem wiązano nadzieję na scalenie katedr, zbudowanie zespołu, a przede wszystkim rozwój badań naukowych. Po powołaniu Profesora Mariana Zimmermanna na profesora nadzwyczajnego reaktywowano Katedrę Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego II, która z uwagi na brak kierownika w latach 1924–1933 została zlikwidowana.

Było to wyzwanie dla Profesora Zimmermanna, który miał się przenieść z ukochanego Lwowa i osiąść z całą rodziną w Poznaniu. Przenosiny do Poznania zostały niejako odroczone ze względu na to, że w trakcie przeprowadzki Profesora rozpoczęła się II wojna światowa. Profesor z Rodziną we wrześniu 1939 r. przebywał we Lwowie. Do grudnia 1939 r. pracował jako docent, a od stycznia 1940 do 26.06.1941 r. jako laborant na Wydziale Prawa Uniwersytetu Lwowskiego (od 8.01.1940 r. Państwowego Uniwersytetu im. Iwana Franki). Jak wspomina Profesor Jan Zimmermann 14.04.1944 r. wraz z całą Rodziną Profesor Marian Zimmermann wyjechał do Krakowa. Prowadził tajne nauczanie na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Po zakończeniu wojny nadszedł czas na definitywną przeprowadzkę do Poznania. Profesor zaczął sprawować funkcję kierownika Katedry. Było to bardzo owocne kierownictwo, przypadało na czasy odbudowy zespołu i wzmocnienia roli Uniwersytetu Poznańskiego. W tym okresie dokonywały się zmiany organizacyjne. W końcu 1949 r. została zlikwidowana Sekcja Ekonomiczna Wydziału, w następstwie czego powstał Wydział Prawa.

Profesor Marian Zimmermann dzięki swojej mądrości, rozwadze i wytrwałości w 1950 r. doprowadził do połączenia dwóch katedr prawa administracyjnego w jedną, którą kierował do swojej śmierci w 1969 r. Był człowiekiem posiadającym ogromną wiedzę i mądrość, a jednocześnie bardzo skromnym. Szybko stał się wielkim autorytetem i Mistrzem młodszych pracowników naukowych. Każdy mógł się do niego zwrócić ze wszystkimi swoimi problemami, współpracownicy Profesora zawsze mogli na niego liczyć. Szczęście pracować z Mistrzem mieli Teresa Rab-ska, Zbigniew Janowicz, Zbigniew Leoński, Zbigniew Janku, Eugeniusz Ochendowski, Witold Franciszek Dąbrowski. Wychowankowie Profesora osiągnęli najwyższe szczeble w karierze naukowej, za przykładem swojego Mistrza kontynuowali jego dzieło. Jedynie Witold Franciszek Dąbrowski zmarł przedwcześnie, co było wielkim smutkiem dla Profesora Zimmermanna.

Profesor Marian Zimmermann dał się poznać władzom uniwersyteckim jako niezwykle organizator i tytan pracy. Funkcję kierownika

Katedry Profesor łączył także z funkcją dziekana Wydziału (w latach 1947–1948 oraz 1950–1952) oraz prodziekana Wydziału (w latach 1946–1947 i 1948–1950). Można by rzec, że poświęcił życie Uniwersytetowi Poznańskiemu. Kierował pracami Wydziału, który do końca 1952 r. był wydziałem dwusekcyjnym (Sekcja Prawna i Sekcja Ekonomiczno-Polityczna). W tym czasie, zgodnie ze zwyczajem, pełnił w razie potrzeby funkcję dziekana Wydziału Prawa oraz rektora i prorektora (prodziekan Wydziału Prawno-Ekonomicznego w latach 1948–1949, 1949–1950). Wypromował dziewięciu doktorów i przeprowadził kilkadziesiąt obron prac magisterskich. Sam fakt wypromowania tak dużej liczby doktorantów świadczy o tym, że był to człowiek serdeczny, troskliwy o losy swoich uczniów, pomocny i wielkiej mądrości. Jego uczniowie przez całe życie wspominali i wspominają go z rzewnością jako człowieka ogromnej odwagi, pracowitości, wielkiego uczonego. Profesor Z. Janowicz wskazywał, że Prof. M. Zimmermann był mistrzem prowadzenia zajęć kameralnych, seminariów. Jego uczniowie podkreślali wielokrotnie jego życzliwość wobec wszystkich współpracowników i studentów, a przede wszystkim wobec uczniów. Zawsze wnikliwie analizował ich prace, wskazywał, na jakie problemy badawcze mają zwracać uwagę¹.

Jego praca na rzecz Katedry, Wydziału i całego Uniwersytetu to było powołanie, którego realizacja wymagała poświęceń, ogromnego trudu odbudowy po wojnie, wychowania nowych pokoleń administratywistów. Profesor sprostał tym zadaniom doskonale, dlatego zasługuje na szczególnie szacunek i uznanie. Należy mu się hołd, którego emanacją jest niniejsza książka. Profesor nie tylko dobrze wykonywał swoją pracę, ale przede wszystkim wkładał w nią swoje serce. W jednej ze swych wypowiedzi prof. Zbigniew Radwański wskazał, że tak jak prof. Alfred Ohanowicz został nazwany ojcem poznańskiej cywilistyki, tak też winien być nazwany prof. Marian Zimmermann w odniesieniu do prawa administracyjnego. Pracownicy mający szczęście obcować z Panem Profesorem potwierdzali, że był to człowiek wielkiego umysłu i wielkiego serca.

¹ A. Gulczyński, *Spotkanie w 40. rocznicę śmierci Profesora Mariana Zimmermanna (Poznań, 19 I 2009)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009/1, s. 237.

W szerokim spektrum aktywności Profesora zawsze pierwsze miejsce zajmowała nauka. Profesor Marian Zimmermann był wybitnym uczonym, wielokrotnie nagradzonym za działalność naukową, dydaktyczną i współpracę z zagranicą. Brał czynny udział w dyskusji nad kształtem Kodeksu postępowania administracyjnego. Wywarł na jego treść znaczący wpływ.

Do jego głównych dzieł należał pierwszy podręcznik z zakresu prawa administracyjnego wydany w Polsce Ludowej. Następnie był współautorem czterotomowego zbiorowego podręcznika do prawa administracyjnego. Do podejmowanych przez niego zagadnień badawczych należała problematyka prawnych form działania administracji, w tym uznania administracyjnego, prawa materialnego, a zwłaszcza problematyka wywłaszczeniowa, regulacji wodnoprawnych, prawa karno-administracyjnego. Do najważniejszych dzieł Profesora należą monografie i opracowania, takie jak:

1. *Stosunek Najwyższego Trybunału Administracyjnego do orzeczeń karno-administracyjnych*, Lwów 1927;
2. *Kwestia orzecznictwa karno-administracyjnego*, Warszawa 1929;
3. *Art. 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie (studium z dziedziny prawa karno-administracyjnego)*, Lwów 1930;
4. *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów „Towarzystwo Naukowe” 1933;
5. *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, „Instytut Nauk Politycznych w Poznaniu” 1939;
6. *O zasadach nowego ustroju (przegląd literatury z działu nauki o Polsce współczesnej)*, Lwów 1935;
7. *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski. I. Prawo państw za-borczych*, Poznań 1963.

Monografie te mają ponadczasową wartość, Profesor Marian Zimmermann miał ogromny dar i mądrość dostrzegania przyszłych zjawisk i stawiania postulatów *de lege ferenda* i *de lege lata*, które są wciąż aktualne. Można śmiało wskazać, że jego tezy wyprzedzały czasy, w których żył, o kilkadziesiąt lat. Świadczy o tym doskonale to, że w 40 lat po jego śmierci opracowano monografię *Pojęcie administracji publicznej a „swo-bodne uznanie”*, której redaktorem jest I. Ratusińska. Książka stanowi

opracowanie aktualnych wciąż myśli Profesora M. Zimmermanna. Także niniejsze dzieło, wydane jako hołd dla Mistrza, ma na celu ukazanie tego, że twórczość Profesora M. Zimmermanna jest współcześnie aktualna i bardzo użyteczna.

Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska

Rozdział I

ZAGADNIENIA PRAWA MIEJSCOWEGO

Marek Szewczyk*

Normatywny charakter przepisów porządkowych

1. Wprowadzenie

Jednym z zagadnień badawczych stanowiących przedmiot zainteresowań naukowych prof. Mariana Zimmermanna była problematyka źródeł prawa, a w szczególności problematyka tzw. przepisów terenowych. Zasadniczą, choć nie jedyną, pracę z tego zakresu stanowi monografia pt. *Terenowe przepisy prawne. Prawo państw zaborczych*¹. Profesor Zimmermann przedstawił w niej rozwiązania prawne, które obowiązywały w systemach prawnych państw zaborczych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa pruskiego.

* Profesor zwyczajny, Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, radca prawny.

¹ M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach Polski. Prawo państw zaborczych*, Poznań 1963. Ponadto por. tegoż Autora, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza”, seria „Prawo” 1958/6.

W prawie pruskim od dawna znana była instytucja przepisów porządkowych – jako jednego z rodzajów źródeł prawa, stanowionego przez prawodawców terenowych, a więc takich prawodawców, których zakres właściwości miejscowej obejmował jedynie część terytorium danego państwa. Już wówczas, podobnie jak i obecnie, przepisy porządkowe traktowane były jako źródła prawa o charakterze subsydiarnym, a więc o charakterze uzupełniającym w stosunku do – powiedzielibyśmy – zwykłych źródeł prawa w tym sensie, że wskazani ustawowo prawodawcy lokalni mogli je stanowić tylko w przypadkach nieuregulowanych w innych przepisach powszechnie obowiązującego prawa, a więc w sytuacji luki w prawie rozumianej jako brak regulacji prawnej na określony przypadek albo brak szczegółowego upoważnienia ustawowego do wprowadzenia odpowiedniej regulacji prawnej.

Jednocześnie już wówczas przepisy porządkowe traktowane były zwłaszcza przez ówczesną doktrynę jako akty prawne o charakterze policyjnym. Jedną z przesłanek ich stanowienia było bowiem zaistnienie stanu zagrożenia dla wskazanych w ustawie dóbr oraz odsunięcie owego stanu zagrożenia – jako zasadniczy cel stanowienia tych przepisów.

Jak dotąd nikt nie stawiał pod znakiem zapytania normatywnego charakteru przepisów porządkowych, a przynajmniej tej ich części, która dotyczyła sytuacji konkretnych, niepowtarzalnych. Przyczyny takiego stanu rzeczy wydają się oczywiste i zrozumiałe. Po pierwsze, sam ustawodawca ustanawiał w kolejnych ustawach deklaracje co do tego, że przepisy porządkowe stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa. Tak w czasach obowiązywania prawa zaborczego², jak i w czasach Polski Ludowej³, jak również obecnie⁴. Przepis art. 40 ust. 3 ustawy

² M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne...*, s. 9 i 134.

³ H. Rot, *Akty normatywne rad narodowych*, Warszawa 1962; R. Hauser [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, red. Z. Leoński, Warszawa–Poznań 1985, s. 146 i n.; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Akty normatywne terenowych organów władzy i administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 9–12.

⁴ M. Szewczyk, *Stanowienie przepisów gminnych*, Warszawa 1991; E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991/2; M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy,

z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym⁵ stanowi: „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Przepis ten zamieszczony jest w rozdziale 4 ustawy zatytułowanym: „Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę”. Podobne treści zawiera przepis art. 41 ust. 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym⁶. Przepis ten stanowi: „W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególności uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy”. Wreszcie analogiczne treści zawiera art. 60 ust. 1 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷. Zgodnie z tym przepisem: „W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Tymczasem zagrożenie dla dóbr (wartości) wymienionych w cytowanych wyżej przepisach może mieć różny charakter. Może wynikać z sytuacji o charakterze przynajmniej potencjalnie powtarzalnym, ale może także wynikać z sytuacji konkretnych, np. z awarii jakiejś instalacji przemysłowej czy z zamachu terrorystycznego.

Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992/1; H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994; M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001/11; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003; B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004/5.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm. – dalej jako u.s.g.

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm. – dalej jako u.s.p.

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 – dalej jako u.w.a.r.

2. Stanowisko doktryny

Nie dziwi skierowanie zainteresowań badawczych prof. Mariana Zimmermanna na problematykę terenowych aktów normatywnych, a zwłaszcza przepisów porządkowych. Zagadnienia te stały się bowiem w późniejszym czasie przedmiotem żywego zainteresowania przejawianego przez następców tego wielkiego Uczzonego: zarówno w krakowskim, jak i w poznańskim środowisku naukowym.

Co jednak interesujące, w dotychczasowym stanowisku doktryny koncentrowano się na subsydiarnym charakterze przepisów porządkowych, a więc na tym, że mogą być one stanowione: „W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących (...)”. Przy tym warto odnotować, że wymóg ten doktryna prawa rozumiała rygorystycznie, albowiem nie tylko jako brak w systemie obowiązującego prawa regulacji „gotowej” do jej zastosowania w celu odsunięcia zagrożenia dla któregoś z dóbr poddanych ustawowej ochronie, ale także jako brak ustawowego upoważnienia do ustanowienia takiej regulacji⁸. Wskazywano także na to, że upoważnienia do stanowienia przepisów porządkowych mają charakter blankietowy, nie wskazują one bowiem żadnych wytycznych dotyczących normatywnej treści aktów stanowionych na takich podstawach, co radykalnie odróżnia je od aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym w stosunku do ustaw⁹. Wskazywano także na to, że istotną cechą przepisów porządkowych jest to, że mogą one być wydawane jedynie w przypadku tzw. luki w obowiązujących przepisach prawnych¹⁰, oraz na ich policyjny charakter wyrażający się w tym, że jedną z przesłanek koniecznych do ich wydawania jest stan zagrożenia ustawowo określonych dóbr¹¹.

⁸ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia...*, s. 34 i n.; M. Szewczyk, K. Ziemiński, recenzja monografii H. Rota i K. Siarkiewicza, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1994/2, s. 310–320.

⁹ Tak H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia...*, s. 34; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 386.

¹⁰ Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978, s. 39.

¹¹ Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji...*, s. 41.

Jak dotychczas nauka prawa nie zwróciła uwagi na to, jak należy rozumieć ustawową przesłankę sytuacji nieuregulowanych w przepisach powszechnie obowiązujących, którą ustawodawca posłużył się zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w ustawie o samorządzie powiatowym, jak również w art. 60 ust. 1 u.w.a.r. pod kątem tego, czy warunkiem ustanowienia regulacji prawnej jest wystąpienie sytuacji o charakterze powtarzalnym, którą w regulacji porządkowej można określić w sposób abstrakcyjny, czy też jako dopuszczalne można traktować wprowadzenie regulacji porządkowej w odniesieniu do sytuacji o cechach konkretnych, a więc niepowtarzalnych.

3. Stanowisko judykatury

Liczne próby wydobycia cech charakterystycznych przepisów porządkowych podejmowała również judykatura. W orzecznictwie sądowym, a w szczególności w orzecznictwie sądów administracyjnych eksponowano głównie dwie przesłanki konieczne dla wydania przepisów porządkowych, a mianowicie: 1) stan luki w prawie, a więc brak uregulowania w innych przepisach prawnych powszechnie obowiązujących oraz 2) stan zagrożenia dla dóbr określonych przez ustawodawcę w art. 40 ust. 3 u.s.g., w art. 41 ust. 1 u.s.p., względnie w art. 60 ust. 1 u.w.a.r. Wyraz temu panującemu w judykaturze stanowisku dał m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 18.10.2011 r., w którego uzasadnieniu Sąd ten sformułował następującą tezę: „Z analizy art. 40 ust. 3 u.s.g. wynika, że aby wprowadzić określone normy w formie przepisów porządkowych muszą wystąpić jednocześnie dwie przesłanki. Wedle pierwszej – materia podlegająca unormowaniu nie może być uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących. Wedle drugiej – wprowadzenie określonych norm musi być uzasadnione ze względu na ochronę wartości, o których mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g.”¹². W tezie tego wyroku nie sformułowano żadnych szczególnych wymogów dotyczących materii podlegającej uregulowaniu w drodze przepisów porządkowych. Istotnie odmienne stanowisko zaprezentował w powyższej kwestii Wojewódzki

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z 18.10.2011 r., II SA/Wr 501/11, LEX nr 1103075.

Lucyna Staniszevska – doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM; adwokat; w swoim dorobku naukowym porusza problematykę prawnych form działania administracji i prawa materialnego.

Marek Szewczyk – profesor nauk prawnych; radca prawny; wybitny uczoney poruszający problemy ustrojowe prawa administracyjnego i kwestie materialnoprawne; uznany znawca i badacz prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego i gospodarki nieruchomościami.

Jan Zimmermann – profesor nauk prawnych; sędzia; wybitny kontynuator myśli swojego Ojca Profesora Mariana Zimmermanna; autor ok. 150 publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

Książka nawiązuje do dorobku naukowego Mariana Zimmermanna. Autorzy poruszają w niej najważniejsze obecnie problemy prawa administracyjnego, odwołując się do tez stawianych przez tego wybitnego uczonego. Kwestie, które dostrzegane były przez niego już w dwudziestoleciu międzywojennym, pozostają wciąż aktualne.

W publikacji przedstawiono m.in. zagadnienia dotyczące:

- kształtowania nowych prawnych form działania administracji,
- stosowania uznania administracyjnego,
- wybranych aspektów prawa materialnego, m.in. prawa wodnego, wyłączeniowego, kar i sankcji administracyjnych.

Artykuły zawarte w książce powstały na podstawie referatów wygłoszonych na konferencji, jaka odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu z okazji 50. rocznicy śmierci Profesora Mariana Zimmermanna.

Publikacja zainteresuje przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.



9788381872683 W01P01

ISSN 1697-4392
ISBN 978-83-8187-268-3



9 788381 872683

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL