

JAN ZIMMERMANN

Uniwersytet Jagielloński

Jedność prawa administracyjnego

I

Niniejszy temat zainspirowany został przez prof. Jana Bocia, który zaproponował mi go do opracowania na ubiegłoroczny Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, organizowany przez ośrodek wrocławski w Szklarskiej Porębie. Miał on dotyczyć granic regulacji materialno-prawnej w prawie administracyjnym – temat charakterystyczny dla szkoły wrocławskiej, spadkobierczyni szkoły lwowskiej, której Jubilat jest czołowym przedstawicielem. Szkoła ta zawsze dawała spojrzenie przekrojowe na prawo administracyjne, propagując tematy ogólne i dbając o równomierny rozwój całej dziedziny. Rozważenie kwestii granic administracyjnego prawa materialnego – bardzo różnorodnych i nie zawsze ostrych – nasunęło myśl, że można posunąć te refleksje dalej, zwracając uwagę na konieczność ochrony zarówno ich, jako wartości, jak i całego prawa administracyjnego, jego wewnętrznej spójności oraz jedności.

Zdaję sobie sprawę, że jest to twierdzenie dzisiaj kontrowersyjne z kilku powodów. Po pierwsze, podział prawa na gałęzie służy pewnemu uporządkowaniu systemu prawa celom dydaktycznym, lecz z teoretycznego punktu widzenia nie jest on niezbędny. Nie ma on również większego znaczenia dla legislatora, który przecież nie musi pilnować, aby normy przez niego zredagowane mieściły się w takiej lub innej dziedzinie prawa¹. Podział taki jest zawsze sprawą pewnej konwencji, zależnej od celu, dla którego się go dokonuje, dlatego jakiegokolwiek sztywnego stanowisko w tej kwestii nie jest racjonalne, podobnie zresztą jak sprzeciwianie się tendencjom ustawodawczym tylko po to, aby zachować „czystość” jakiegoś wymyślonego podziału. Może dawny – „klasyczny”, datujący się jeszcze z czasów rzymskich, podział na gałęzie prawa staje się dzisiaj anachronizmem i trzeba pozostawić go tylko dla celów dydaktyki akademickiej, przyjmując potrzebę zacho-

¹ „Z pewnych aktów prawodawczych można odtwarzać normy bardzo różnego charakteru, a to rozluźnia więź systematyki norm prawnych z systematyką aktów prawodawczych, co dla prawników jest trudne do przyjęcia” – Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 233.

wania jego elastyczności i dostrzegając ciągłą ewolucję całego systemu? Przed 24 laty, jeszcze w ustroju tzw. państwa socjalistycznego, Janusz Łętowski sformułował tezę – jak ją sam nazwał: „niezbyt przyjemną”, że „nie ma i nie będzie żadnej możliwości precyzyjnego, przedmiotowego, materialnego wyróżnienia sfery prawa administracyjnego” i dalej, że „prawdopodobnie trzeba będzie niebawem odrzucić przekonanie, że coś (pewien stosunek) zawsze musi być prywatno- bądź publicznonprawne, nie może zaś być publiczno- i prywatnoprawne łącznie”².

Po drugie, ostatnie lata przynoszą z jednej strony zamazywanie się granic między gałęziami prawa i przenikania się ich nawzajem, a z drugiej – wyraźną specjalizację oraz wyodrębnianie się nowych dziedzin. Jest to zjawisko naturalne, któremu trudno jest się sprzeciwić.

Po trzecie, przynależność Polski do Unii Europejskiej powoduje konsolidowanie się ponadpaństwowych dziedzin prawa jako elementów prawa europejskiego, wyodrębnianych według kryteriów nietradycyjnych. Powoduje to konieczność przewartościowań i – być może – zmiany kryteriów podziału.

Po czwarte, dynamiczne i trwałe wydają się być procesy zachodzące wewnątrz prawa administracyjnego, niesprzyjające jego konsolidacji, polegające zwłaszcza na odrębnym regulowaniu prawa ustrojowego oraz procesowego. Tendencje te są widoczne nie tylko na płaszczyźnie legislacyjnej, ale także doktrynalnej i dydaktycznej. Może więc postulat jedności jest anachronizmem, a jego propagowanie posunięciem zbyt konserwatywnym i nic niewnoszącym?

Mimo tego sądzę, że warto jest pomyśleć o powodach, dla których konsolidacja prawa administracyjnego i dbanie o jego jedność jest zabiegiem zasadnym. Można bowiem mieć wątpliwości, czy z powodu tego, że wyżej zacytowane przewidywania J. Łętowskiego się sprawdziły w materiale normatywnym, doktryna powinna zmieniać od razu swoje bardzo trwałe podstawy³. Temu zagadnieniu będą poświęcone dalsze uwagi.

II

Blizsze przyjrzenie się zagadnieniu jedności prawa administracyjnego wymaga wyodrębnienia dwóch oddzielnych płaszczyzn, na których może być ono omawiane: zewnętrznej i wewnętrznej.

Pierwsza odnosi się do relacji między prawem administracyjnym a innymi gałęziami prawa, zwracając uwagę na pytanie, czy potrzebne i pożyteczne jest staranie się o to, aby granice tych dziedzin były konsekwentnie (na ile jest to możliwe) przestrzegane. Jedność prawa administracyjnego jest tutaj cechą, która po-

² J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław 1985, s. 129. Wiele elementów tej wizji sprawdziło się w ostatnich latach w sposób zadziwiający, choć już w innym ustroju.

³ Jeżeli tak, to powinna w identyczny sposób postępować cała doktryna – w tym prawa cywilnego, gdzie jednak nie widać żadnego „otwarcia”.

zwala na porównanie tego prawa z innymi gałęziami, a czasem nawet na jego przeciwstawienie im. Oznacza ona zatem jego konsolidację wobec innego prawa.

Druga płaszczyzna odnosi się do relacji pomiędzy poszczególnymi grupami norm samego prawa administracyjnego i do pytania, czy potrzebne i pożyteczne jest staranie się o to, żeby te grupy nie były od siebie oddzielane. Jedność oznacza tu konsolidację całego prawa administracyjnego w jego wnętrzu i przeciwstawianie się jego podziałowi.

III

Zacznijmy od płaszczyzny zewnętrznej i związanymi z nią relacjami między prawem administracyjnym a innymi dziedzinami prawa.

Prawo konstytucyjne

Między prawem administracyjnym a prawem konstytucyjnym zachodzi relacja prosta, która oznacza ścisłą styczność między unormowaniami tych dziedzin. Można z pewną przesadą twierdzić, że niektóre normy konstytucyjne przynależą do prawa administracyjnego. Duży obszar regulacji prawnej i zainteresowań doktryny jest dla tych dziedzin wspólny, choć raz jest ona analizowana „od góry” (prawo konstytucyjne), a innym „razem „od dołu” (prawo administracyjne). Wydaje się jednak, że taka sytuacja nie może oznaczać zatarcia granic między obydwojma dziedzinami. Patrząc na to z punktu widzenia prawa administracyjnego, trzeba powiedzieć, że nie powinno ono „oddawać tu pola”, gdyż obie analizy są równie potrzebne.

Idea ta jest najlepiej widoczna w obrębie zagadnienia źródeł prawa. Wydawałoby się, że konstytucyjne zamknięcie ich katalogu musi przesądzać o jednakowym traktowaniu pojęcia źródeł w każdej dziedzinie – w tym w prawie administracyjnym. Tymczasem doktryna tego prawa twierdzi słusznie, że konstytucyjne rozumienie źródeł prawa dla tej gałęzi nie jest wystarczające⁴. Można tu również dodać, że fakt wydawania pewnych kategorii aktów powszechnie obowiązujących przez organy administracji publicznej stwarza zagadnienia obce dla prawa konstytucyjnego, a w zasadzie dla prawa administracyjnego. Zauważalne jest to szczególnie w obrębie wydawania aktów prawa miejscowego, w tym aktów planowania przestrzennego. Dotyczy to również innych kwestii z natury „konstytucyjnych”, które w prawie administracyjnym nabierają specyficznych treści, jak np. zagadnienie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Nie jest więc możliwe, a nawet wskazane, całkowite „ukonstytucyjnienie” problemu źródeł prawa w prawie administracyjnym.

⁴ Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 229 i n.

Prawo cywilne

Wydawałoby się, że ustawodawca nie powinien umieszczać norm prawa administracyjnego w ustawach regulujących inną gałąź prawa i odwrotnie. To właśnie ustawodawca powinien także jednoznacznie nadawać danemu stosunkowi prawnemu charakter administracyjno- czy też cywilnoprawny. Jednakże reguła musi być i bywa coraz częściej przekraczana. Praktyczny podział na gałęzie prawa nie przebiega między poszczególnymi aktami prawnymi, ale pomiędzy ich normami. W obrębie ustaw niewątpliwie należących do prawa cywilnego można odnaleźć uregulowania z zakresu prawa administracyjnego. Takie unormowania znajdują się np. w kodeksie spółek handlowych czy w ustawie o prawie upadłościowym i naprawczym. Można również odnaleźć normy, które nie mogą stanowić jasnej podstawy stosunku administracyjno- czy też cywilnoprawnego, choćby dlatego, że nie ma spraw „z natury administracyjnych”, jak i „z natury cywilnych”, choć takie „w rozumieniu ustawy” istnieją, najczęściej w rozumieniu klauzul generalnych ustaw.

Nie można zatem zawsze ściśle i precyzyjnie określić, że ta regulacja jest administracyjnoprawna a tamta cywilnoprawna. Powstają od razu pytania o charakter stosunku prawnego czy sprawy, jaka się pojawia, o procedurę ich rozpatrywania, ich kontrolę, przypisanie kompetencji do ich załatwienia itd. Problem ten istniał zawsze, jednak wydaje się, że ostatnio stał się jeszcze bardziej skomplikowany. Przyczyniły się do tego powstające na nowo dziedziny i ustawy, łączące prawo cywilne z administracyjnym. Skomplikowanie tej materii nie musi być jednak zjawiskiem negatywnym, a przeciwnie: ujawnia się tu pozytywna tendencja do odchodzenia od przymusu administracyjnego na rzecz rozwiązań koncyliacyjnych i konsensualnych. Wydaje się jednak, że musi być ona utrzymana w ramach jednej gałęzi prawa, a o tej przynależności decyduje zawsze meritum sprawy. Rezygnacja z przymusu nie oznacza przejścia danej kwestii prawnej do obszaru prawa cywilnego.

Na nowo aktualne wydaje się w tej sytuacji rozgraniczenie prawa administracyjnego od cywilnego. Jest ono konieczne po to, żeby wymienione wyżej zjawiska nie spowodowały w swoim globalnym efekcie nieporządku i nieporozumień w stosowaniu danej kategorii norm. Można to bliżej wyjaśnić na przykładzie stosunkowo nowej i kontrowersyjnej instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, należącej do dziedziny prawa administracyjnego, mającej za zadanie zrównywanie stron stosunku administracyjnoprawnego i niwelowanie władztwa administracyjnego. Tak pomyślana instytucja powinna być stosowana przy wykorzystaniu instrumentów prawa administracyjnego – przy pomocy formy umowy administracyjnej kontrolowanej przez sąd administracyjny. Tymczasem polska ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵ przełamuje tę zasadę, wprowadzając specjalną formę umowy cywilnoprawnej, kontrolowanej przez sąd cywilny. Instrumenty prawne właściwe

⁵ Ustawa z dnia 5 lutego 2009 r. – Dz.U. Nr 19, poz. 100.

dla jednej dziedziny są więc wykorzystywane również w innej. Przykład niefortunnego ustawienia partnerstwa publiczno-prywatnego dowodzi, że nieustannie należy dbać o zachowanie granic prawa administracyjnego. Jego coraz większa konsensualność nie może oznaczać przechodzenia na cywilistyczny sposób myślenia i na stosowanie form właściwych prawu cywilnemu, gdyż cały czas pozostaje ono prawem publicznym.

Prawo karne

Polem wspólnym dla tych dwóch dziedzin jest od dawna zagadnienie kar administracyjnych. Trudno w tym miejscu wracać do tej niemal stuletniej dyskusji, która z ustawodawczego punktu widzenia została przecięta przez likwidację kolegiów do spraw wykroczeń i poddanie ich sądownictwu powszechnemu. Jednakże spór ten dotyczył w swojej zasadniczej warstwie tylko sposobu (trybu), w jakim mają być nakładane kary administracyjne oraz właściwości samej administracji publicznej lub sądownictwa karnego. Nie dotyczył on zresztą, gdyż nie mógł, wszystkich czynów, za które może być nałożona kara administracyjna. Legislacyjne przecięcie tego sporu spowodowało, że należy oddzielić od siebie wykroczenia poddane sankcjom karnym, nakładanym przez sądy karne (prawo karno-administracyjne), i inne czyny poddane sankcjom karnym, nakładanym przez organy administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej (np. kara za usunięcie drzewa bez zezwolenia – prawo administracyjno-karne). W rezultacie cały czas istnieje obszar regulacji prawnej – a w ślad za nim płaszczyzna zainteresowania doktryny, który pomimo swojego „karnistycznego” rysu zdecydowanie pozostaje „materialnie” w obrębie prawa administracyjnego i stanowi z nim spójną całość. Używana dla jego określenia nazwa „prawo administracyjno-karne” wyraźnie wskazuje na administracyjny rodowód należących tu norm, nieuzasadnione są zatem propozycje utworzenia z niego oddzielnej dziedziny prawa⁶, a tym bardziej traktowanie go jako części prawa karnego. Chodzi tu o normy administracyjnoprawne, dla których tylko sankcja jest karna, a nie o normy prawa karnego.

Prawo europejskie

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej ustawodawca polski zaczął być wiązany całym systemem prawa wspólnotowego i obowiązującymi w nim regulacjami. Zauważyć można, że prawo to nie jest oparte o ścisły podział na tradycyjne dziedziny, a jego regulacje koncentrują się na poszczególnych zagadnieniach wyodrębnionych z materialnego punktu widzenia. Tak np. europejskie regulacje dotyczące prawa ochrony środowiska lub prawa energetycznego mieszczą w sobie normy

⁶ Tak wydaje się twierdzić D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 19 i n.

należące do różnych dziedzin traktowanych tradycyjnie. Nie oznacza to jednak, że prawo europejskie wyznacza w tym zakresie standard, którego powinniśmy się trzymać. Trzeba pamiętać, że Unia Europejska nie jest państwem, zatem jej system prawny nie musi dotyczyć wszystkich możliwych sytuacji, a wpływ prawa europejskiego na prawo wewnętrzne, wywierany choćby w postaci dyrektyw, nie sięga do wszystkich dziedzin prawa. Powstała jednak w ten sposób multicentryczność prawa, oznaczająca, że prawo wewnętrzne stanowi z prawem wspólnotowym jeden system. Prawo administracyjne też powinno być traktowane jako jedność z tymi regulacjami prawa europejskiego, które mają charakter administracyjnoprawny.

Ten krótki przegląd pozwala na stwierdzenie, że dbanie o utrzymanie widocznych granic prawa administracyjnego i przeciwstawianie się tendencjom je rozmazującym jest zadaniem istotnym. Nie chodzi tu o jakiś „szowinizm” administratywistów, ale o to, żeby instytucje i normy prawa administracyjnego, będące przecież z zasady zgodne z kanonami tego prawa, były jednocześnie przestrzegane, stosowane, chronione, kontrolowane i rozwijane proceduralnie według reguł należących do tego samego prawa. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji lub prawa unijnego musi być w prawie administracyjnym analizowana przez profil specyfiki funkcjonowania organów administracji publicznej. Zasada legalności, jaką muszą się te organy kierować, nie pozwala im na omijanie rozwiązań ustawowych lub niższego rzędu według własnego uznania. Powinny one współstosować normy konstytucyjne i unijne. Nie powinno być też tak, że sposób wykonania normy prawa administracyjnego jest kontrolowany czy oceniany przez sąd cywilny albo, że sankcja karna, która ze swojej natury przynależy do normy prawa administracyjnego, a nie karnego, jest wymierzana przez sąd karny. Chodzi zresztą również o relacje odwrotne: działania cywilnoprawne lub karnoprawne nie powinny być przedmiotem zainteresowania organów administracji publicznej. Pilnowanie jedności zewnętrznej prawa administracyjnego powinno zapobiec niebezpieczeństwu wynikającym z tego rodzaju tendencji. Słowo „niebezpieczeństwo” jest tu może użyte na wyrost, jednak chodzi o to, aby nie prowadzić do chaosu kompetencyjnego, do rozbicia instytucji prawnych, do oddzielania od siebie zarówno ich, jak i unormowań je chroniących. Chodzi również o to, żeby nie ulegał atomizacji zestaw wartości, który leży u podstaw wyodrębnienia prawa administracyjnego. Prawo to bowiem bywa słusznie nazywane zbiorem norm prawnych, „których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne”⁷, a „struktura aksjologiczna prawa administracyjnego porządkuje treść całego ustawodawstwa w zakresie wykonywania funkcji administracji”⁸.

⁷ Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 56.

⁸ *Ibidem*, s. 59.

IV

Płaszczyzna wewnętrzna kryje w sobie natomiast zupełnie inne zagadnienia. Przyjrzyjmy się najważniejszym z nich.

Wyodrębnianie prawa ustrojowego

Jako twórcę koncepcji wyodrębnienia prawa ustrojowego i wyłączenia go z ram prawa administracyjnego należy uznać Wacława Dawidowicza, który wydzielił „kategorię przepisów prawnych o szczególnym znaczeniu dla administracji państwowej jako organizacji”. Uznawał on, że przepisy te powinny zajmować oddzielne miejsce w teoretycznym podziale systemu prawa ze względu na właściwości regulowanych podmiotów, skutki wynikające z realizacji norm zawartych w tych przepisach i aparaturę pojęciową, przy pomocy której wyraża się proces zarówno stanowienia, jak i urzeczywistnienia tych norm⁹. Dopiero po wyodrębnieniu prawa ustrojowego, już bez jego norm, Autor budował pojęcie prawa administracyjnego¹⁰.

Od czasu koncepcji W. Dawidowicza minęło już wiele lat, a transformacja ustrojowa spowodowała kompletną przebudowę aparatu administracji publicznej. Z tego powodu teoria ta ma już charakter historyczny. Obecnie jednak, po powstaniu i okrzepnięciu samorządu terytorialnego, pojawiają się tendencje do wyodrębnienia jako osobnej dziedziny prawa samorządu terytorialnego. Są to koncepcje w swoich skutkach podobne do pomysłu W. Dawidowicza, chociaż nie wyjmują one z obrębu prawa administracyjnego całego prawa ustrojowego, a tylko jego część, regulującą samorząd terytorialny. Kryteria tego wyodrębnienia są zatem różne, lecz mają walor praktyczny, podczas gdy założenia W. Dawidowicza były czystym rozumowaniem teoretycznym.

Oczywiście można przytaczać różne racje przemawiające za dydaktycznym wprowadzaniem prawa samorządowego, jednak formowanie z niego odrębnej dziedziny prawa wydaje się nieporozumieniem, z kilku choćby podstawowych powodów.

Po pierwsze, wyodrębnianie prawa samorządowego powoduje nierówność w traktowaniu regulacji zarówno samorządowych, jak i dotyczących rządowej administracji publicznej. Rozdział ten jest całkowicie sztuczny zwłaszcza, że istnieją bardzo silne więzi nadzorcze, a także przepływy kompetencji między tymi dwoma segmentami. Równie dobrze można by więc wyodrębnić „prawo administracji rządowej”, co byłoby oczywiście pozbawione sensu.

Po drugie, fakt, że zagadnienia samorządu terytorialnego są unormowane w zespole ustaw, które dadzą się formalnie wyodrębnić, nie może mieć jakiegokol-

⁹ W. Dawidowicz, [w:] *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 108–109; *idem*, *O istocie prawa administracyjnego*, PiP 1971, nr 6.

¹⁰ *Ibidem*, s. 113 i n.

wiek znaczenia. Można z równym powodzeniem – dla różnych celów – łączyć należące do prawa administracyjnego ustawy w rozmaite zespoły, co jednak nie będzie powodować tak doniosłych skutków.

Po trzecie, tzw. regulacje samorządowe zawierają w sobie bardzo różne przepisy, w tym takie, które należą do podstawowych w obrębie całego prawa administracyjnego. Okoliczność, że mają być one stosowane przez organy samorządowe, że łączą się one z działaniami samorządowymi lub, że znajdują się one w jednym akcie normatywnym, nie może być żadnym kryterium ich wyróżnienia.

Po czwarte, tzw. regulacje samorządowe bynajmniej nie przynależą tylko do prawa ustrojowego. Można tu spotkać wiele unormowań procesowych i materialnych, a także przepisów regulujących wydawanie przez organy samorządu terytorialnego przepisów powszechnie obowiązujących, które przecież dotyczą wszystkich podmiotów zewnętrznych.

Podane powyżej elementy to jedne z wielu, które sprzeciwiają się wyodrębnianiu prawa samorządowego z prawa administracyjnego.

Ogólnie też wydaje się, że obecnie nie ma żadnych przesłanek przemawiających za wydzielaniem prawa ustrojowego¹¹. Ustrój administracji to zagadnienie związane z kompetencją i właściwością, przy tym z kontrolą i nadzorem, a wszystko to ma bezpośredni wpływ na stosowanie norm prawa administracyjnego i na stosunki zewnętrzne administracji publicznej. Zwartość tych uregulowań i ich kompatybilność z innymi elementami prawa administracyjnego jest niezbędną przesłanką należytego funkcjonowania tej gałęzi prawa.

Wyodrębnianie prawa procesowego

Przywykliśmy do tego, że prawo procesowe ma wobec prawa materialnego charakter instrumentalny, z czego zdaje się wynikać oczywista teza, że normy prawa procesowego nie mogą wpływać na regulacje materialno-prawne, w tym na ich zakres. Od dłuższego już czasu widoczna jest judycjalizacja procesowego prawa administracyjnego – tendencja zbliżająca je do wzorów sądowych, a powstanie i ugruntowanie się w polskich warunkach sądownictwa administracyjnego, posługującego się odrębną procedurą, znacznie zubożyło treści procesowe i dążenia do wyodrębnienia prawa procesowego. Analiza bieżącego ustawodawstwa przekonuje ponadto, że mamy do czynienia ze znacznym uproszczeniem prawa administracyjnego. Prawo procesowe stwarza dla ustawodawcy pewien „gorset”, w którym muszą się mieścić regulacje materialno-prawne tak, aby mogły być na-

¹¹ Z. Cieślak przyjmuje wprawdzie, że trzeba mówić o osobnej „funkcji wartości organizacyjnych, sprawnościowych, składających się na aksjologiczną podstawę tzw. prawa ustrojowego” – *op. cit.*, s. 59, ale to tylko dlatego, że doniosłe wartości będące podstawą prawa administracyjnego (np. życie i zdrowie ludzi) „nie mogą być przesłonięte oceną skuteczności czy ekonomiczności działania organu”. Autor dostrzega zatem pełną jedność wartości prawa administracyjnego, ujętą tylko w pewną hierarchię.

leżycie zastosowane. Wynika stąd, że ustawodawca może poprzez normy procesowe stymulować zakres prawa materialnego, a także i to, że nie może ono wypaczać i naruszać reguł prawa procesowego. Niejednokrotnie normy materialno-prawne, wprowadzające jasne i proste rozwiązania, są obudowywane procedurami, komplikującymi ich zastosowanie. Wzrasta ranga procedur i ich różnorodność, pogłębia się proces dekodyfikacji postępowania administracyjnego i zauważalna jest tendencja do oceny meritum przez pryzmat proceduralny.

Zjawisko autonomizacji postępowania administracyjnego znajduje swój wyraz nie tylko w sferze legislacji, ale równie wyraźnie w obrębie doktryny i dydaktyki. Wykształciły się katedry postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego, powstają oddzielne prace z tego zakresu, nieraz nawet obszernie monografie poświęcone wyłącznie zagadnieniom czysto procesowym, bez sięgania do korzeni administracyjnoprawnych. Patrząc z różnych punktów widzenia, uzasadniony jest pogląd o wykształceniu się odrębnej dziedziny prawa, którą można nazwać postępowaniem administracyjnym, a także postępowanie sądowo-administracyjne.

Jestem zdania, że opisane zjawisko, choć nieuniknione w dobie postępującej specjalizacji, nie jest dla prawa administracyjnego korzystne. Powoduje ono bowiem, że – myśląc i pisząc o postępowaniu administracyjnym – traci się z pola widzenia pryncypia i zasadnicze cechy prawa administracyjnego jako całości. Przypomnijmy te z nich, które w omawianym kontekście mają szczególne znaczenie.

Pierwszym z tych podstawowych elementów jest to, że organy administracji publicznej, wydające decyzje w postępowaniu administracyjnym, są powiązane z adresatem swojej decyzji podwójnym stosunkiem prawnym: jednocześnie materialnym i procesowym. Cecha ta nie występuje w procedurze sądowej, toteż związki między prawem procesowym i materialnym w dyscyplinach sądowych są inne i słabsze. Organ administracyjny jest *iudex in causa sua* i postępowanie administracyjne jest tym samym nierozzerwalnie splecione z prawem materialnym.

Kolejna cecha wynika z poprzedniej: sprawa administracyjna, w której działa i orzeka organ administracyjny, jest sprawą o charakterze materialnym, a nie procesowym, jak np. w postępowaniu cywilnym (np. 1 k.p.c.)¹². Sprawa nie ma charakteru procesowego, ale wyznacza bieg postępowania i stosowania norm procesowych.

Niektóre ważne regulacje należące do tzw. administracyjnego prawa procesowego mają także charakter w sposób oczywisty materialny lub materialny po bliższej ich analizie. Do pierwszej grupy należą unormowania dotyczące nieważności decyzji administracyjnej. Specyfiką prawa administracyjnego jest podwójny – jednocześnie materialny i procesowy – charakter niektórych norm. Norma nakazu-

¹² Por. definicję sprawy administracyjnej, zaproponowaną przez T. Kiełkowskiego, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35. Według Autora można ją zdefiniować jako „kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administracyjny”.

jąca pozbawienie decyzji mocy obowiązującej lub zezwalająca na to powoduje lub może spowodować oczywisty skutek materialny w postaci wyeliminowania z obrotu prawnego materialnego aktu indywidualnego i otwarcia drogi dla wydania nowego aktu. Jednocześnie ta sama norma ustala tryb postępowania w takiej sytuacji.

Do grupy drugiej należą przepisy pozornie czysto procesowe, których skutek materialny jest ukryty. Można tu wymienić zakaz *reformationis in peius*, którego materialny sens polega na ograniczeniu organu II instancji w swobodzie stosowania prawa materialnego. Należą tu też np. unormowania dotyczące wstrzymywania wykonania decyzji, które wpływają na materialną sytuację podmiotu już po jej wydaniu.

Ogólne zasady procesowe stanowią także „wskazówki interpretacyjne dla prawa materialnego”¹³ (zasady ogólne k.p.a.), a w ustawach materialno-prawnych umieszczane są całe kompleksy norm procesowych.

Wymienione tu cechy prawa administracyjnego sięgają swoim znaczeniem również do postępowania sądownoadministracyjnego, powodując, że i ono nie ma całkowitej odrębności i nie powinno być traktowane w oddzieleniu od tej gałęzi prawa. Wprawdzie w postępowaniu tym stosunki procesowe nie łączą już organu administracji publicznej z adresatem decyzji, ale oba te podmioty z sądem administracyjnym, który jednak cały czas działa w obrębie tej samej sprawy administracyjnej. Sprawa sądowno-administracyjna, wbrew niektórym zapatrywaniom, a nawet unormowaniom, nie stanowi kwestii oddzielnej, ale wywodzi się z tego samego związku między faktem i prawem, który wcześniej formował sprawę administracyjną. Różnica polega tylko na tym, że sąd ma wobec niej inne zadanie: nie rozstrzyga jej (nie załatwia), ale kontroluje sposób jej rozstrzygnięcia. Cały czas trwa również między organem administracyjnym a skarżącym ten sam stosunek materialno-prawny, błędnie nazywany sporno-administracyjnym – nazwa ta sugeruje nieprawidłowo, że mamy tu do czynienia z nowym stosunkiem prawnym. Jest też rzeczą oczywistą, że sądownictwo administracyjne jest wprost i bardzo ściśle związane ze stosowaniem prawa administracyjnego materialnego przez to, że stanowi najważniejszy sposób kontroli jego użycia.

Wszystkie te cechy powinny być zawsze brane pod uwagę, nawet wtedy, gdy ustawodawstwo coraz bardziej, w sposób niekontrolowany i nieodpowiedzialny poszerza obszar regulacji procesowej i dekodyfikuje ją, jak i wtedy, gdy doktryna prowadzi wąskie badania specjalistyczne nad szczegółami techniczno-procesowymi.

Przedstawione uwagi przekonują o tym, że istnieją zasadnicze powody, które nakazują traktowanie prawa administracyjnego procesowego jako jedności z całym prawem administracyjnym – odmiennie, niż to ma miejsce w dyscyplinach sądowych. Tendencje do rozdziału w tym zakresie są niebezpieczne i szkodliwe.

¹³ Tak określono zasady ogólne postępowania administracyjnego w jednym z pierwszych, najdonioślejszych wyroków NSA – wyrok z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 54.

Wyodrębnianie niektórych dziedzin prawa materialnego

Administracyjne prawo materialne jest bardzo rozczłonkowane, gdyż jest to jedyna w istocie dziedzina prawa, grupująca tak różne stany faktyczne poddane rozmaitym regulacjom. Ta podstawowa cecha prawa administracyjnego sama w sobie, skoro jest naturalna, nie stwarza zagrożenia jego atomizacji. Poszczególne dziedziny tego prawa wyrastają z jednego pnia, dlatego powinny zachowywać cechy jednorodności i wspólne dla całości. Dla celów dydaktycznych pożyteczne jest oczywiście wydzielanie prawa budowlanego, wodnego czy prawa ochrony środowiska itd., ale należy to czynić ze stałą dbałością o zachowanie korzeni i nawiązywanie do pryncypiów tej gałęzi prawa. Pewną przeszkodą jest tu wspomniany już wyżej sposób konstruowania norm prawa wspólnotowego, które funkcjonują ponad systemami prawa krajowego i, jak to już zostało powiedziane, „wyjmują” z niego pewne dziedziny, tworząc odrębne całości.

Podsumowując drugą z wyodrębnionych części tych rozważań, można powiedzieć, że w płaszczyźnie wewnętrznej dbałość o zachowanie jedności dyscypliny jest szczególnie istotna. Chodzi zwłaszcza o trzymanie się zasady, zgodnie z którą istnieje ścisły i nierozzerwalny związek między administracyjnym prawem materialnym i administracyjnym prawem procesowym. Postępowanie administracyjne nie może być sztucznie oddalane od prawa materialnego i jego reguły muszą być formułowane tak, aby jego stosowanie miało optymalny kształt. Jest to ważne przede wszystkim dla obywatela, jak również dla samej administracji, która ma realizować zasadę demokratycznego państwa prawa.

V

Prawo administracyjne nie jest skodyfikowane, a tego rodzaju zabieg wydaje się utopią¹⁴. Decyduje o tym wiele znanych czynników, z których najważniejsze wynikają z niezwyklej różnorodności materii objętej prawem administracyjnym, a także ze znacznej zmienności sytuacji prawnych i faktycznych w obrębie tego prawa, które wymagają elastycznej regulacji. Jeżeli zatem życie niesie ze sobą coraz to nowe okoliczności należące swoją naturą do prawa administracyjnego, to receptą na ich ogarnięcie, a potem na ich skonsolidowanie i utrzymanie w pewnej całości normatywnej nie jest i nie może być kodyfikacja. Recepty tej należy jednak szukać, gdyż ta ogromna dziedzina, oddana w ręce wielu legislatorów usytuowanych na różnych szczeblach, zawierająca tysiące aktów prawnych, w tym kilkaset ustaw, narażona na doraźne wpływy polityczne i na nowo, zresztą pozytywnie, skomplikowana przez multicentryczność systemu prawa, wymaga czuwania nad całością i dbania o to, żeby nie stała się tylko zlepkiem wielu najróżniejszych rozwiązań – często ze sobą sprzecznych, niemających wspólnego, zdrowego pnia.

¹⁴ Por. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

Naprzeciw temu zapatrywaniu wychodzą toczące się od lat prace i dyskusje nad stworzeniem specjalnej, w pewnym sensie wiodącej ustawy, zawierającej zbiór zasad ogólnych lub szerzej – przepisów ogólnych prawa administracyjnego¹⁵.

Skonstruowanie takiej ustawy jest zadaniem niezwykle trudnym. Sądzę, że głównym tego powodem jest nieustanne szukanie odpowiedzi na pytanie i dyskusja nad tym, co konkretnie powinna zawierać taka ustawa, żeby mogła się skutecznie przyczynić do naprawy prawa administracyjnego i do dalszej budowy tej gałęzi w dojrzałym, skonsolidowanym kształcie. Rysują się przynajmniej dwie możliwości w tym względzie.

Możliwość pierwsza ma charakter minimalistyczny i przez to kuszący szybką perspektywą wejścia w życie oraz spektakularnego przyczyniania się do naprawy sytuacji w poszczególnych segmentach prawa administracyjnego. Jest to możliwość polegająca na „dobudowaniu” do istniejącego systemu normatywnego elementów brakujących i konsolidujących go bez żadnej jego modyfikacji i bez ingerencji w ustalony już porządek prawny. Takiej koncepcji zdawały się hołdować dotychczasowe projekty¹⁶, z których ostatni z 2008 r. wręcz zakłada w art. 1, że „przepisy ustawy stosuje się [...] w kwestiach nie unormowanych w odrębnych ustawach”. Projektodawca zakłada więc z góry, że przyjęte przez niego zasady nie będą konkurować z zasadami zastanymi, tym bardziej ich wypierać, a zaproponowane definicje będą tylko o tyle miarodajne, o ile istniejące przepisy szczegółowe ich nie zmodyfikują. Projektodawca godzi się z góry z tym, że nowy system prawa administracyjnego, powstały po wprowadzeniu takiej ustawy, będzie nadal niespójny, „dwuwarstwowy” i będzie powodował znacznie większe problemy interpretacyjne. W konsekwencji zaproponowany katalog zagadnień, jakie mają być uregulowane w przepisach ogólnych, jest bardzo niejednorodny, gdyż musi być dostosowany do zastanego materiału normatywnego. Są tu elementy niezwykle wartościowe i potrzebne, ale jednocześnie uregulowania zbędne i kontrowersyjne. Całość jest trudna do uporządkowania i może sprawiać wrażenie przypadkowości.

Alternatywę takiej koncepcji można i powinno się zbudować na całkowicie innych założeniach, zmuszających projektodawców do znacznej przebudowy systemu. Założeniem tym powinno być stworzenie rzeczywistej „części ogólnej” prawa administracyjnego przez wyodrębnienie i „wyjęcie” z niego elementów

¹⁵ Por. na ten temat m.in.: J. Borkowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a sprawność administracji państwowej*, „Administracja” 1988, nr 2; Z. Leoński, *Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, OMT 1988, nr 2; J. Świątkiewicz, *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, PiP 1988, nr 7; E. Ochendowski, *Zagadnienie części ogólnej prawa administracyjnego – problem ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000; D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 60, Warszawa 2008.

¹⁶ Projekt pierwszy – 1988 r., projekt drugi – 1997 r., projekt trzeci – 2008 r., przygotowany przez Zespół ekspercki przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, pod przewodnictwem D.R. Kijowskiego, opublikowany w „Biuletynie Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 60, Warszawa 2008.

wspólnych lub odpowiednie uogólnienie innych i umieszczenie ich w osobnym akcie normatywnym. Założeniem powinno być też to, że cały system jest podporządkowany przepisom ogólnym i że unormowania szczegółowe nie powtarzają ani nie modyfikują rozwiązań w nich zawartych. Jednocześnie trzeba pilnować, aby istniejące wartościowe systemy przepisów nie uległy rozproszeniu. Dotyczy to zwłaszcza kodeksu postępowania administracyjnego, którego dekodyfikacja nie jest korzystna, nawet przy założeniu, że część jego przepisów uzyskalaby rangę przepisów ogólnych.

Oczywiście druga z wymienionych tu możliwości jest znacznie lepsza, choć wymaga wielkiej pracy, polegającej także na konieczności znowelizowania wielu ustaw. Mimo to można z nadzieją powitać także ową minimalistyczną inicjatywę, która doczekała się trwałego kształtu w projekcie z 2008 r.