

Renata KUSIAK-WINTER*

Wielopostaciowość administracji w prawie administracyjnym

Tytułowe zagadnienie kryje w sobie pewną dozę sprzeczności czy paradoksu, albowiem „wielopostaciowość” jest pojęciem szerokim i niedomkniętym, utożsamianym z mnogością i wielością, a nawet z bezmiarem i bezkresem. Natomiast rzeczownik „administracja” w języku polskim, podobnie zresztą jak we wszystkich innych językach, nie funkcjonuje w obiegu lingwistycznym w liczbie mnogiej. Idąc dalej tym tropem i zakładając, że wielopostaciowość narzuca (jednej) administracji cechy wielowymiarowości, a nawet niejednoznaczności i przez to trudno poddać się jakiegokolwiek systematyzacji, to zestawienie tej kategorii z prawem administracyjnym sugeruje kolejną sprzeczność. Otóż prawo, będąc wytworem racjonalnego legislatora, podlega systematyzacji, odzwierciedlając dążność stworzenia idealnego porządku opartego na apriorycznym systemie wartości¹. W tym sensie prawo administracyjne czyni z administracji kategorię normatywną nacechowaną ideałem dążności do jedności, będącej przeciwieństwem wielopostaciowości.

Po głębszej refleksji widać jednak wyraźnie – i taka jest teza wyjściowa niniejszych rozważań – że wielopostaciowość administracji jest możliwa i dopuszczalna tylko wtedy, gdy znajdzie odzwierciedlenie w obowiązującym prawie administracyjnym. Wówczas prawo rozmyślnie kreuje

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: renata.kusiak-winter@uwr.edu.pl.

¹ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 137; A. Bator, W. Gromski, S. Kaźmierczyk, *Przepisy prawa, [w:] Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Warszawa 2012, s. 203 i n.

lub umożliwiła ową wielopostaciowość. W konsekwencji, jeżeli racjonalne prawo kreuje wielopostaciowość administracji, to jednocześnie musi zostać stworzony cały mechanizm gwarancji i zabezpieczeń w celu utrzymania jedności administracji jako konstrukcji normatywnej.

Wielopostaciowość administracji przewidziana prawem nie tylko odnosi się do sfery podmiotowej w nawiązaniu do licznych postaci-podmiotów administrujących, ale również odzwierciedla rosnącą liczbę zadań publicznych oraz wykorzystywanie różnorodnych prawnych form działania. Jeżeli zatem wielopostaciowością obejmujemy płaszczyznę strukturalną, funkcjonalną oraz zakres prawnych form działania, to oczywiście wydaje się odniesienie do klasycznego podziału prawa administracyjnego na części: ustrojową, materialną i procesową. Ponadto należy mieć na uwadze podstawowe funkcje prawa administracyjnego, zwłaszcza zaś zasadniczą misję służby na rzecz dobra wspólnego, co w założeniu powinno generować jedność normatywną wielopostaciowej administracji. Inaczej ujmując – prawo administracyjne, dopuszczając wielopostaciowość administracji, musi jednocześnie zapobiegać zjawiskom entropii i w tym celu tworzyć mechanizmy i zabezpieczenia na rzecz jedności normatywnej administracji. Wielopostaciowość administracji jest wskazana tylko wówczas i w takim zakresie, o ile przyczynia się do realizacji dobra wspólnego.

Wielopostaciowa administracja na tle innych rodzajów władzy publicznej

Jedną z najbardziej popularnych definicji administracji zaproponowaną przez O. Mayera jeszcze w 1895 r. zakłada, że administracją jest każda władza, która nie jest judykaturą ani legislatywą². I chociaż definicji tej zarzucano już wówczas brak elastyczności i przyzymkanie oczu na prawodawcze funkcje administracji (mocno rozwinięte zwłaszcza w systemie francuskim), to uświadamia ona pewne cechy wielopostaciowej administracji. Chodzi o to, że pozostałe dwie władze stanowią stosunkowo jednolity konstrukt organizacyjny (jeden parlament składający się tradycyjnie z dwóch izb oraz sądy z podziałem na właściwości w sprawach o charakterze powszechnym i administracyjnym). Natomiast w przypadku administracji istnieje historycznie ukształtowana różnorodność organizacyjna, która nawet w dobie integracji europejskiej stosunkowo najtrudniej podlega konwergencji³.

² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.

³ J. Jeżewski, *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 55.

Ale na tym nie koniec różnic i kontrastów. Ciekawy wymiar wielopostaciowości administracji uzyskamy, porównując podstawy legitymizacji działań wszystkich rodzajów trójpodzielnej władzy. Władza ustawodawcza czerpie swoją jednopostaciowość z jednolitej legitymizacji, będąc w całości organem pochodzącym z demokratycznych wyborów. Władza sądownicza jest w tym znaczeniu również jednopostaciowa, ale, w przeciwieństwie do legislatury, jej legitymizacja do działania zasadza się na czynniku fachowości i niepodleganiu naciskom politycznym (personifikacja sprawiedliwości z zawiązanymi oczami, z mieczem i wagą w ręku). Natomiast wielopostaciowość administracji przejawia się w specyfice posiadania mieszanej legitymizacji, zawierającej elementy zarówno polityczności, jak i fachowości. Z tego też powodu prawo administracyjne ustrojowe kreuje ogromną różnorodność organizacyjną podmiotów administracji, która odzwierciedla różne warianty budowania układu powiązań czy dystansu między czynnikiem politycznym a fachowym w administracji. Chodzi zatem o współwystępowanie w administracji obok siebie monolitu organizacyjnego zbudowanego na zasadzie centralizacji, wielości podmiotów zdecentralizowanych będących emanacją wspólnoty politycznej mieszkańców określonego terytorium, czy też wspierane przez unijne regulacje konstrukcje niezależnych urzędów i agencji, w założeniu niepodlegających czynnikowi politycznemu. Na tle złożonej konstrukcji legitymizacji uwidaczniają się dylematy prawa ustrojowego i wielopostaciowej administracji – swoistego paradoksu współwystępowania społecznych oczekiwań oraz polityczności i apolityczności struktur administracji jednocześnie.

Obok złożoności organizacyjnej oraz niejednolitej legitymizacji działań innym źródłem wielopostaciowości administracji jest sama treść wykonywanych przez nią zadań. Bo o ile legislatura stanowi prawo, a judykatura koncentruje się na działalności orzeczniczej (choć niezupełnie, wszak mówi się o prawie sędziowskim), to jednak administracja, jak żaden inny rodzaj władzy, bardzo mocno wchodzi w sferę legislatury na etapie przygotowywania ustaw (*policy making*), przy czym nie można zapomnieć o tym, że organy naczelne i terenowe stanowią akty generalne, zaś jednostki samorządu terytorialnego prawo miejscowe. Ponadto administracja wchodzi w sferę judykatury, co stwierdzamy, obserwując zwłaszcza anglosaski system administracji⁴. I chociaż formalnie funkcje wykonywania prawa są jednoznacznie rozdzielone od funkcji orzeczniczych, to nie zapominajmy, że procedura administracyjna wraz z klu-

⁴ Natomiast polskie organy nie posiadają kompetencji w tym zakresie, może za wyjątkiem organów regulacyjnych orzekających w toku jednoinstancyjnym, łączących w działaniu pewne elementy funkcji wykonawczej i sądowniczej. Zob. I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kraków 2006, s. 169.

czową instytucją decyzji administracyjnej została zaprojektowana w oparciu o konstrukcję wyroku sądowego.

Wielopostaciowość administracji w świetle prawa administracyjnego jako szczególnej gałęzi prawa

Zakładając, że administracja to w pierwszym rzędzie układ normatywny, należy wnioskować, że już sama specyfika prawa administracyjnego może wiele powiedzieć o naturze wielopostaciowej administracji. Ciekawe zależności można zaobserwować, zestawiając prawo administracyjne z innymi gałęziami prawa. Bo jeżeli uświadomimy sobie, że w przeciwieństwie do prawa cywilnego czy karnego prawo administracyjne nigdy nie zostało ujęte w ramy kodyfikacji, to świadczy to o niebywałej jego wielopostaciowości przejawiającej się we fragmentaryczności, zmienności w czasie oraz polityczności.

Z drugiej strony współcześnie nie można badać wielopostaciowości administracji wyłącznie z perspektywy delimitacji prawa administracyjnego od innych gałęzi prawa. Uwzględniając postępujące zjawiska prywatyzacji prawa publicznego, należy stwierdzić, że wielopostaciowość administracji jest wzmocniana właśnie poprzez zacieranie się różnic na styku tych gałęzi prawa. Impulsem stały się reformy (re-) prywatyzacyjne w sektorze publicznym, nowe formy organizacyjnoprawne i formy działania administracji oddane pod rząd prawa cywilnego, jak również współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego⁵. Nie bez znaczenia są też reformy na rzecz podniesienia efektywności działań administracji i czerpanie wzorców z modelu administracji anglosaskiej, której obcy jest podział na prawo publiczne i prawo prywatne. Widzimy wyraźnie, że właśnie na pograniczu działów prawa należy sytuować nowe postaci czy odsłony współczesnej wielopostaciowej administracji. Warto się zastanowić, jaka jest w związku z tym funkcja prawa administracyjnego – czy powinno ono kolonizować (zawłaszcząć) aktywności administracji posługującej się instrumentami z pogranicza prawa cywilnego w imię realizacji interesu publicznego, czy może powinno się wycofywać, pozostając wierne klasycznym instytucjom prawa administracyjnego.

O ile zjawiska na styku działów prawa administracyjnego i cywilnego są od dawna przedmiotem intensywnych analiz w doktrynie, to w związku ze stosunkowo młodym członkostwem Polski w Unii Europejskiej wiele zagadnień badawczych powstaje na tle wzajemnych oddziaływań i za-

⁵ J. Przedańska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem*, [w:] *Otoczenie administracji publicznej*, red. J. Korczak, Wrocław 2017, s. 155 i n.

leżności pomiędzy krajowym prawem administracyjnym a prawem europejskim. I w tym przypadku nie należy mówić o styku działów prawa, lecz o nakładaniu na obowiązujące regulacje krajowe dodatkowych europejskich warstw normatywnych. W związku z powyższym powstaje konstatacja, że prawo administracyjne coraz bardziej nabiera hybrydowego charakteru. To z kolei każe podać w wątpliwość tradycyjne pojmowanie prawa administracyjnego skonsolidowanego wokół instytucji państwa jako podstawowej kategorii integrującej. Z drugiej jednak strony należy poddać krytyce euforię na temat konwergencji czy postulatów zupełnej harmonizacji krajowych systemów administracyjnych, ponieważ nie uwzględniają one kluczowej (w dalszym ciągu) roli państwa dla funkcjonowania większości obszarów administracji publicznej.

Wielopostaciowość administracji z perspektywy europejskiej jawi się zatem jako twór hybrydowy, w którym należy uwzględnić zarówno kulturowo-historyczne odrębności administracji krajowych, jak i pilną konieczność zbliżania i konsolidacji instrumentów poszczególnych krajów dla skutecznej realizacji europejskich polityk publicznych.

Wielopostaciowość administracji w prawie materialnym

Nawiązując do tezy wyjściowej, która zakłada, że prawo rozmyślnie kreuje bądź umożliwia wielopostaciowość administracji, należy stwierdzić, że to przepisy prawa ustrojowego i materialnego są tym podstawowym motorem kreacji wielopostaciowości i różnorodności administracji – raz w sensie podmiotowym, a raz w sensie przedmiotowym. W związku z tym, że o wielopostaciowości administracji w wymiarze ustrojowym była mowa we wcześniejszych rozważaniach, zostanie w tym miejscu scharakteryzowana wielopostaciowość w znaczeniu materialnym.

Podstawową misją administracji w demokratycznym państwie prawa jest jej służebna rola w realizacji interesu publicznego i dobra wspólnego. Z perspektywy historycznej możemy zaobserwować, że administracja, która w państwie absolutnym została zaprojektowana jako narzędzie do wymuszania posłuszeństwa na rzecz władcy, stała się w państwie prawa służbą na rzecz dobra ogółu. Ewolucja pojmowania i definiowania interesu publicznego przekłada się na nieprzerwany rozrost zadań egzekutywy⁶. Obecnie wskazuje się, że wspólnym mianownikiem wszystkich systemów

⁶ Już w 1947 r. W.A. Robson w przedmowie do drugiego wydania swojego podręcznika wskazuje na konieczność aktualizacji ze względu na niebywały rozrost sfery działania egzekutywy w Wielkiej Brytanii, zob. W.A. Robson, *Justice and administrative law – a study of the British constitution*, London 1947, s. XXX.

administracyjnych w Europie jest występowanie trzech zasadniczych kategorii zadań publicznych (trzech postaci zadań). Do pierwszej należą zadania administracji reglamentacyjno-porządkowej (*l'Etat gendarme*), do drugiej kierowanie i regulowanie procesów gospodarczych (*l'Etat propulsif*), zaś do trzeciej zadania z zakresu administracji świadczącej (*l'Etat providence*)⁷. To zatem przede wszystkim przepisy o charakterze materialnym będą odzwierciedlać spektrum obowiązujących obszarów działania administracji, aczkolwiek perspektywa komparatystyczna ukazuje, że decydujące dla wydzielania poszczególnych obszarów prawa materialnego poza główny nurt prawa administracyjnego (wyszczególnienie i odrębność struktur administracyjnych) stały się argumenty ustrojowe. W większości państw europejskich zasadniczy trzon prawa administracyjnego tworzą: materia gwarancji bezpieczeństwa i porządku publicznego, prawo budowlane, prawo administracyjne gospodarcze, prawo pomocy społecznej, prawo oświatowe, prawo o szkolnictwie wyższym, zaś już w kolejnych latach doszło prawo zagospodarowania przestrzennego oraz prawo ochrony środowiska. Natomiast stosunkowo nowe dziedziny aktywności administracji, determinowane w większości członkostwem w Unii Europejskiej, zostały zapisane w: prawie ochrony danych osobowych, prawie ochrony produktów spożywczych, prawie farmaceutycznym, prawie dostępu do informacji publicznej, prawie zamówień publicznych czy w prawie regulacji sektorów infrastrukturalnych.

Z powyższego wynika, że wielopostaciowość administracji przejawia się w szerokiej gamie regulacji materii administracyjnoprawnej. Wzmocnienie owej wielopostaciowości uzyskamy, stosując perspektywę komparatystyczną, gdy uświadomimy sobie, że w każdym z państw europejskich występują stosowne odrębności w zakresie regulacji prawa materialnego, które zostały ukształtowane odmiennym procesem rozwoju historycznego i w wyniku różnorodnego akcentowania rodzimej nauki prawa administracyjnego. Uderzającym przykładem jest w tej kwestii prawo ubezpieczeń społecznych, które w Wielkiej Brytanii czy w Szwecji tradycyjnie posiada centralne znaczenie pośród materii regulowanej klasycznym prawem administracyjnym, podczas gdy w innych państwach, takich jak Polska, Niemcy, Austria, Węgry, Szwajcaria czy Hiszpania, rzeczona materia została niejako „wykluczona” ze względu na wykazywanie zbyt mocnych związków z prawem cywilnym⁸. Podobnie rzecz ma się z prawem

⁷ S. Cassese, *Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 3: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Hrsg. A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, Heidelberg 2010, s. 19.

⁸ Zob. D. Zacharias, *Der Begriff des Verwaltungsrechts in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 4: *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, Hrsg. A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, Heidelberg 2011, s. 586.

budżetowym i podatkowym, które w większości państw zaliczane są do rządu regulacji odrębnych prawa publicznego, podczas gdy w Hiszpanii do dzisiaj należą do węzłowej części prawa administracyjnego⁹.

Obok odrębności natury kulturowej i historycznej wielopostaciowość regulacji materialnej prawa administracyjnego jest wzmacniana poprzez jego polityczność. Chodzi o to, że to w szczególności materialne prawo administracyjne zawiera w sobie refleksję wizji politycznej partii rządzącej i w związku z tym wykazuje dodatkowe cechy dynamizmu czy wręcz niestabilności regulacji¹⁰.

Wielopostaciowość zadań administracji publicznej wynikająca z administracyjnego prawa materialnego możemy analizować z perspektywy odpowiedzialności administracji. W centrum zainteresowania będzie tu pytanie, czy administracja jest odpowiedzialna bezpośrednio za realizację zadania, czy jest nie tyle wykonawcą, ile regulatorem lub gwarantem wykonywania określonego zadania publicznego. Dzieje się tak, ponieważ w rozwoju historycznym ewoluuje nie tylko samo pojęcie dobra wspólnego, a wraz z nim zadania publicznego, ale również zakres, poziom i sposoby jego realizacji. W konsekwencji należy wskazać na zmianę podmiotów zobowiązanych (lub uprawnionych w przypadku podmiotów niepublicznych) do realizacji usług lub świadczeń publicznych, jak również na ewolucję obowiązujących form organizacyjno-prawnych działań administracji oraz form finansowania zadań publicznych¹¹. O ile klasyczna koncepcja państwa dobrobytu kładzie nacisk na samodzielne realizowanie zadań publicznych przez administrację, to idea państwa gwarantującego kieruje wzmożoną uwagę na odpowiedzialność za realizację dobra wspólnego przy jednoczesnej rezygnacji z bezpośredniego angażowania się w wykonywanie niektórych zadań publicznych. Administracja realizuje polityki publiczne w drodze kreowania pozytywnych stosunków i układów społecznych, zastrzegając dla siebie pozycję ostatecznej instancji¹². W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy istotne impulsy ewolucji zagadnie-

⁹ Zob. E.G. de Enterria, I.B. Iniesta, *Landesspezifische Ausprägungen: Spanien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 3..., s. 392.

¹⁰ W tym sensie niezmiernie obrazowo wypowiadają się administratywiści szwajcarscy P. Tschannen oraz U. Zimmerli, którzy określili prawo administracyjne jako „przedmiot użytkowy” polityki, nie zaś jako „pomnik podlegający kodyfikacji”, zob. P. Tschannen, U. Zimmerli, M. Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern 2009, s. 21.

¹¹ H. Szurgacz, *Zagadnienie przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i ubezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, 1–2 czerwca 2005 r.*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 125–142.

¹² C. Franzius, *Der „Gewährleistungsstaat” – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?*, „Der Staat” 2003, Nr. 42, s. 493, za: D.E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 42.

nia odpowiedzialności administracji w postaci: postępującej europeizacji, prywatyzacji sfery publicznej oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Towarzyszy im przekonanie, że nie wszystkie zadania publiczne muszą być wykonywane wyłącznie przez państwo lub samorząd terytorialny, lecz również przez organizacje prywatne oraz przez inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym niebywale wzrasta znaczenie koordynacji, współpracy i sieciowości w administracji oraz konieczności korzystania z ustaleń wiedzy eksperckiej. Również obywatel – odbiorca świadczeń i usług – jest postrzegany w nowym świetle, ponieważ rezygnacja z onnipotencji i paternalizmu państwa przyczynia się do upodmiotowienia jednostki. Jednocześnie należy podkreślić, że większa odpowiedzialność obywateli przy korzystaniu z usług i urządzeń publicznych oznacza automatycznie konieczność większego ich zaangażowania na rzecz dobra wspólnego¹³.

Reasumując część rozważań na temat prawa administracyjnego materialnego, należy wskazać, że wielopostaciowość administracji jawi się jako produkt zarówno krajowych systemów prawnych, jak i jednoczesnego dążenia do konwergencji polityk i zadań publicznych w dobie integracji europejskiej. Odrębności występujące w poszczególnych krajach wynikają z odmiennych ścieżek rozwoju historycznego, ale również z odmiennego akcentowania aktualnie realizowanej polityki, gdyż każda partia rządząca ma własną wizję realizacji interesu publicznego za pomocą preferowanych polityk publicznych. Nie bez znaczenia jest tu także obowiązująca linia aktualnego orzecznictwa krajowych sądów administracyjnych¹⁴ oraz zainteresowania doktryny określonymi dziedzinami prawa administracyjnego. Z drugiej strony zauważamy, że regulacje prawa unijnego, chociaż kreują nowe obszary aktywności administracji, to w skali europejskiej przyczyniają się do konwergencji systemów administracji w Europie poprzez czynienie preferencji w kierunku realizacji określonych rodzajów polityk publicznych.

Gwarancja jedności w wielopostaciowości

Jeżeli prawo administracyjne materialne (szczegółowe) kreuje wielopostaciowość administracji, to jednocześnie pojawia się pilna potrzeba wyodrębnienia takich jego części, elementów i instytucji, które będą wy-

¹³ D. Sześciło, *Samobsługowe państwo dobrobytu: czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015.

¹⁴ Analiza działalności orzeczniczej sądów administracyjnych wskazuje, jakie sprawy zajmują szczególne miejsce ze względu na liczbę i stopień złożoności spraw, wynikający nie tyle z uwagi na wysoki stopień skomplikowania stanów faktycznych badanej materii, lecz najczęściej z występujących luk prawnych i pominięć ustawodawczych oraz wadliwie sformułowanych

kazywać walory integrujące i jednoczące, spełniające funkcję stabilizującą i petryfikującą w procesie administrowania i służące konstrukcji jednolitych, neutralnych i ponadczasowych kryteriów oceny działania administracji. Odnosząc tę prawidłowość do systematyki prawa administracyjnego, należy stwierdzić, że to przepisy ogólnego prawa administracyjnego¹⁵, które spełniają funkcję ujednolicenia i konsolidacji tego prawa w możliwie spójną i stabilną materię¹⁶, gwarantują normatywną jedność administracji poprzez przyjęcie powszechnych wartości, zasad i instytucji wspólnych dla całej gałęzi prawa administracyjnego.

Podział prawa administracyjnego na ogólne i szczególne uwidacznia dwie odmienne i jednocześnie uzupełniające się wizje administracji odpowiednio do celów i funkcji ogólnego i szczegółowego prawa administracyjnego¹⁷. Z jednej bowiem strony prawo szczegółowe (materialne) kreuje „wielopostaciowość zadaniową” odzwierciedlającą różnorodność polityk publicznych sformułowanych w ustawie parlamentarnej przez zwycięskie ugrupowanie. Dodatkowo fragmentaryczność i zmienność tych przepisów prawa może sprawiać wrażenie wykluczającej się wielopostaciowości. Może się bowiem zdarzyć, że realizacja określonego zadania niesie w sobie ładunek konfliktowy (przykładowo ochrona wolnej konkurencji w sektorze energetycznym *vs.* rozwój mechanizmów protekcjonizmu w związku z koniecznością wspierania energii odnawialnej, np. pogodze-

przepisów prawa administracyjnego. W tej sprawie zob. np. Naczelny Sąd Administracyjny, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, Warszawa 2017, s. 312–322.

¹⁵ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w przeciwieństwie do Niemiec, gdzie ogólne prawo administracyjne jest dobrze ukształtowaną i ugruntowaną instytucją dogmatyki prawa administracyjnego, w Polsce do dzisiaj wskazuje się na „[b]rak charakterystycznego dla innych gałęzi dorobku w postaci ustawodawstwa, orzecznictwa i doktryny jak w przypadku prawa cywilnego” – B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 10. Warto zauważyć, że od dłuższego czasu wysuwany jest postulat przyjęcia ustawy o nazwie Przepisy ogólne prawa administracyjnego i jej uchwalenie bez wątplenia zakończy rzeczony spory delimitacji. W tej sprawie zob. D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 291 i n.

¹⁶ Na temat funkcji ogólnego prawa administracyjnego zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 124 i n.

¹⁷ W tym sensie warto przytoczyć zdanie P. Dobosza na temat ścisłego sprzężenia prawa szczegółowego z ogólnym prawem administracyjnym: „Zarówno aksjologia tej gałęzi, jak i system instytucji prawnych części szczegółowej nie mogą być przeciwstawiane założeniom zawartym w części ogólnej owej gałęzi prawa. Część szczegółowa to nie wyjątek od części ogólnej, ale obszar pełnej zastosowalności instytucji części ogólnej” – zob. P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 123.

nie racjonalności bezpieczeństwa żywnościowego oraz bezpieczeństwa środowiskowego we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej¹⁸). Natomiast uregulowania prawa ogólnego uświadamiają wagę płaszczyzny aksjologicznej w odpowiedzialności administracji, która powinna być wierna wszystkim zasadom i instytucjom o charakterze ponadresortowym i ponadczasowym i których bezsprzeczny walor stanowi rezystencja na naciski i zawirowania polityczne.

Należy w związku z tym stwierdzić, że niejako na przekór wielopostaciowości administracji ogólne przepisy prawa administracyjnego mają być urzeczywistnieniem dążności do budowania ponadczasowej systematyki oraz spójnego modelu administracji w państwie. Odnosi się to również do konstruowania odpowiedzialności administracji wedle kryteriów apolitycznych i uniwersalnych, podobnych zresztą do tych, które wynikają z postanowień konstytucji. Na tym tle ujawniają się konieczne odniesienia i powiązania prawa administracyjnego ogólnego z prawem konstytucyjnym. Chodzi o: podobieństwo płaszczyzn badawczych w zakresie konstrukcji relacji i odpowiedzialności pomiędzy władzą wykonawczą a pozostałymi rodzajami władzy w państwie, jednolite rozumienie funkcji administracji publicznej, kryteriów działania administracji, umiejscowienia administracji krajowej w strukturach europejskich i międzynarodowych, czy wreszcie postrzeganie odpowiedzialności administracji przed społeczeństwem i obywatelem¹⁹.

Bibliografia

- Bator A., Gromski W., Kaźmierczyk S., *Przepisy prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Warszawa 2012.
- Cassese S., *Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 3: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Hrsg. A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, Heidelberg 2010.
- Dobosz P., *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.

¹⁸ A. Rydz-Żbikowska, *Wspólna polityka rolna i rolnictwo ekologiczne jako jedno z największych wyzwań w zakresie integracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Wyzwania integracji i rozwoju*, red. E. Molendowski, A. Mroczek, Warszawa 2015, s. 124.

¹⁹ E. Schmidt-Aßmann, *Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, Hrsg. F. Schoch, Berlin–Boston 2013, s. 5.

- Enterria E.G. de, Iniesta I.B., *Landesspezifische Ausprägungen: Spanien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 3: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Hrsg. A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, Heidelberg 2010.
- Franzius C., *Der „Gewærleistungsstaat“ – ein neues Leitbild fuer den sich wandelnden Staat?*, „Der Staat“, 2003, Nr. 42.
- Jeżewski J., *Porównawcze badania prawa a europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005.
- Kawka I., *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kraków 2006.
- Kijowski D., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Lach D.E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.
- Naczelny Sąd Administracyjny, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku, Warszawa 2017.
- Przedzińska J., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem*, [w:] *Otoczenie administracji publicznej*, red. J. Korczak, Wrocław 2017.
- Robson W.A., *Justice and administrative law – a study of the British constitution*, London 1947.
- Rydz-Żbikowska A., *Wspólna polityka rolna i rolnictwo ekologiczne jako jedno z największych wyzwań w zakresie integracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie. Wyzwania integracji i rozwoju*, red. E. Molendowski, A. Mroczek, Warszawa 2015.
- Schmidt-Aßmann E., *Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, Hrsg. F. Schoch, Berlin–Boston 2013.
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu: czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015.
- Szumlik B., Serafin S., Miaszkowska-Daszkiewicz K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Szurgacz H., *Zagadnienie przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, 1–2 czerwca 2005 r.*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005.
- Tschannen P., Zimmerli U., Müller M., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bern 2009.
- Zacharias D., *Der Begriff des Verwaltungsrechts in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. 4: *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, Hrsg. A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber, Heidelberg 2011.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.

THE MULTIFACETED CHARACTER OF ADMINISTRATION IN ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: The phenomenon of multiform nature of public administration has been presented from the point of view of a rational lawmaker who perceives the need for a proper legal framework to design the versatility of public administration. This is especially reflected in the administrative law of organizational structures and in the substantive administrative law, while the main purpose of the general administrative law is to guarantee normative unity in the multifaceted character of public administration.

Keywords: PUBLIC ADMINISTRATION, GENERAL ADMINISTRATIVE LAW, THE ADMINISTRATIVE LAW OF ORGANIZATIONAL STRUCTURES, THE SUBSTANTIVE ADMINISTRATIVE LAW