

# AKSJOMATY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jan Zimmermann

---

---

---

# AKSJOMATY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jan Zimmermann

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

---

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 lutego 2022 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Irena Lipowicz

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-084-9

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

pamięci Małgosi

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	11
<b>Rozdział 1</b>	
<b>O administracji publicznej .....</b>	<b>17</b>
<b>Rozdział 2</b>	
<b>O organizacji i strukturze .....</b>	<b>61</b>
<b>Rozdział 3</b>	
<b>O decentralizacji .....</b>	<b>95</b>
<b>Rozdział 4</b>	
<b>O organie .....</b>	<b>115</b>
<b>Rozdział 5</b>	
<b>O kadrach .....</b>	<b>131</b>
<b>Rozdział 6</b>	
<b>O działaniach .....</b>	<b>149</b>
<b>Rozdział 7</b>	
<b>O informacji i o informatyzacji .....</b>	<b>193</b>
<b>Rozdział 8</b>	
<b>O aksjologii .....</b>	<b>215</b>

<b>Rozdział 9</b>	
<b>O etyce .....</b>	<b>243</b>
<b>Zakończenie .....</b>	<b>265</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>269</b>

## WSTĘP

Przystępując do pisania następných uwag o aksjomatach<sup>1</sup>, byłem pełen niepewności i obaw. Podjąłem bowiem tym razem temat tylko z pozoró przypominający poprzednie, gdyż nie dotyczy on prawa i cech prawa, ale jest związany z działem życia państwowego i społecznego, dla którego prawo ma wprawdzie oczywiste i duże znaczenie, ale który funkcjonuje w znacznym stopniu w oparciu o reguły wyprowadzane z wielu pozaprawnych nauk społecznych oraz z praktyki i doświadczenia. Zdawałem sobie sprawę z wielości niebezpieczeństw i trudności, a także z wyzwń, jakie z tego tematu wynikają. Wypada je na początku wymienić i określić, a wtedy być może Czytelnik będzie skłonny do większej wyrozumiałości wobec autora.

Po pierwsze, administracja publiczna jest zagadnieniem bardzo trudnym do badania i analizy ze względu na nieuchwytność swego zakresu. Nie jest to przedmiot analiz ustalony jako tzw. dogmatyka prawnicza, której zakres wynika z dorobku doktryny, z orzecznictwa sądowego, a przede wszystkim z granic obowiązującego ustawodawstwa. Istnieją setki prób określenia, czym jest administracja publiczna, a większość z nich jest dla prawnika obca, gdyż wywodzi się z różnych nauk, posługujących się nieraz innym językiem. Będąc prawnikiem i chcąc się zorientować w tej mozaice koncepcji, trzeba najpierw pokonać pewne oszołomienie, jakie się wiąże z lekturą prac pozaprawniczych dotyczących administracji publicznej, jednakże gdy wrażenie to wygaśnie, staje się jasne, że

---

<sup>1</sup> Por. poprzednie publikacje: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013; *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017 i *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

w żaden sposób, z jakiegokolwiek punktu widzenia badana dziedzina nie daje się ogarnąć jako całość. W rezultacie można tu napotkać wiele prac eklektycznych, które próbują to zrobić, choć bez jasnego rezultatu. Istnieje wiele prac przyczynkarskich, nieraz bardzo interesujących, które jednak z punktu widzenia aksjomatów administracji publicznej nie mogą mieć większego znaczenia. Są też oczywiście prace wybitne, których pełne zrozumienie wymaga specjalnego przygotowania. Jeszcze jedna obawa i jednocześnie trudność kompozycyjna polega na tym, że starając się wyodrębnić podstawowe cechy administracji publicznej, nie jest łatwe, a nawet nie jest możliwe uniknięcie pewnych powtórzeń. Każdą z tych cech i każdy pojawiający się problem wobec rozległości omawianej materii można ujmować z różnych punktów widzenia. Z tej przyczyny przykładowo wątek zasady trójpodziału władz pojawia się tutaj kilkakrotnie, gdyż dotyka za każdym razem innego z wyodrębnionych aksjomatów. Podobnie jest z niektórymi innymi tematami, jak np. z kategorią pojęciową interesu publicznego. Zdaję sobie sprawę z tego, że za te powtórzenia będę krytykowany, jednak wydawało mi się, że są one konieczne dla pokazania pełnego obrazu sytuacji. Mówiąc więc szczerze, wszystkie te okoliczności mogły zniechęcić do szukania aksjomatów administracji publicznej. Cóż bowiem można wskazać jako jej cechy obiektywnie najważniejsze, stojące ponad dorobkiem różnych nauk szczegółowych i wydobywane z tak zróżnicowanego materiału? Może zresztą – i to też była moja wstępna obawa – nie jest celowe szukanie takich cech ogólnych dla dziedziny tak rozległej i zróżnicowanej. Może doświadczenia ze znajdowania aksjomatów prawa administracyjnego nie dadzą się tutaj zastosować i mój cel jest pozbawiony większego sensu. Zaryzykowałem jednak, starając się przełamać te obawy, a Czytelnik oceni, czy zrobiłem słusznie.

Po drugie, wyodrębnienie cech administracji publicznej, która – jak już powiedziałem – jest oparta na wielu naukach, wymagało przynajmniej ciągłej konfrontacji dwóch z nich: nauki prawa administracyjnego i nauki administracji, czyli tych nauk, których przedmiotem jest właśnie administracja publiczna i które w naturalny sposób mają wobec niej najwięcej do powiedzenia. Mogłoby się wydawać, że to upraszcza postawione zadanie, sprowadzając badania tylko do dwóch dziedzin. Było to jednak uproszczenie pozorne przynajmniej z dwóch powodów. Pozorne,



## Rozdział 1

# O ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Czym jest administracja? Czy potrafimy ją jasno określić? Czy potrafimy wybrać takie elementy, które będą dla niej, dla jej całości konstytutywne i które pozwolą nam wyobrazić sobie tak jej treść i rozmiar, żeby dało się ustalić jej choćby niedokładne aksjomaty? Znane z literatury kłopoty ze zdefiniowaniem administracji powodują, że niektórzy autorzy unikają tworzenia zamkniętej definicji administracji, a zamiast tego posługują się zestawieniem mniej lub bardziej zamkniętego katalogu cech, jakie tej administracji można przypisać. I ja tak postąpiłem, pisząc podręcznik do prawa administracyjnego<sup>1</sup>, gdyż zamykanie jakiegoś, a zwłaszcza tak kluczowego pojęcia w ścisłe ramy definicyjne jest bardzo ryzykowne. Nie da się bowiem utworzyć definicji idealnej. Zawsze będzie ona za wąska albo za szeroka z danego punktu widzenia, zawsze będzie mniej lub bardziej przydatna dla jakiegoś celu, a jej treść zawsze może być dyskusyjna ze względu na nieostrość języka, a nawet ze względu na samą konstrukcję zdaniową. Ponadto nie można precyzyjnie zdefiniować czegoś, co obejmuje swym zakresem różne jakościowo zjawiska, rodząc konieczność ograniczenia pola, które chcemy definiować. Pomysł zajęcia się aksjomatami administracji publicznej, które nie są niczym innym tylko właśnie zespołem podstawowych cech omawianego przedmiotu, ma więc na celu zastąpienie wysiłków definicyjnych w tym zakresie.

Jednakże nie szukając już pełnej definicji administracji, należy się chociaż zorientować, jak pojęcie to będzie rozumiane w niniejszej pracy,

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 30 i n.

i w tym celu wybrać odpowiedni kierunek. Sytuacja jest tu bowiem odmienna od tej, z jaką mieliśmy do czynienia, mówiąc o aksjomatach prawa administracyjnego, aksjomatach postępowania administracyjnego czy też aksjomatach sądownictwa administracyjnego. We wszystkich wymienionych opracowaniach przedmiot, jakiego dotyczyły wyodrębniane aksjomaty, był bowiem jednoznaczny. Można było oczywiście zakreślać go szerzej lub wężziej, w sposób klasyczny lub w sposób współczesny, w sposób bardziej teoretyczny i w sposób bieżący – normatywny, jednak zawsze stanowił on pewną spójną jedność. W przypadku przedmiotu nazwanego „administracją publiczną” mamy natomiast do czynienia z ogromnym obszarem przedmiotowym i podmiotowym, na jakim administracja się lokuje i działa, z koniecznością sięgania do wielu dziedzin, a nawet jeszcze szerzej po to, żeby jakoś ogarnąć skomplikowanie tej materii, jaka w przypadku prawa nie jest za bardzo uchwytana. Powinniśmy zatem w jakiś sposób uprościć nasze zadanie, żeby nie wejść w labirynt wielu rozwiązań i koncepcji, tym bardziej że ma to być jednak praca prawnicza, czyli wyodrębnione w niej aksjomaty powinny mieć związek z prawem. Mają one zresztą dotyczyć administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa. Szukając takiego uproszczenia, można zauważyć, że pomimo tysiąca koncepcji i definicji mamy do czynienia z wyraźną dwoistością przedmiotu, która determinuje wybór omawianych aksjomatów i wydaje się całkowicie przesądzająca. W żaden sposób nie da się jej ominąć, a próby ujednoczenia skazane tu są na porażkę. Jak zobaczymy dalej, w ślad za tą dwoistością postępuje wprawdzie mnogość bardzo różnych ujęć i koncepcji omawianego przedmiotu, tworzących całość mało uporządkowaną, jednak wszystkie spotykane tu koncepcje mogą być przyporządkowane tylko do jednej z grup podstawowych. Taki dwukierunkowy podział wydaje się prosty i jasny i powinien dobrze posłużyć przy dalszych rozważaniach. Ta dwoistość, o jakiej będzie zaraz mowa, stanowi sama w sobie aksjomat administracji publicznej albo innymi słowy, aksjomaty administracji publicznej należy dzielić na dwie grupy.

Powiedzmy więc od razu, nie krążąc dookoła tego problemu, że administracja publiczna powinna być i w zasadzie jest ujmowana na dwa podstawowe sposoby, które mogą być nazwane ujęciem **przedmioto-**

wym (funkcjonalnym, materialnym, czynnościowym) i ujęciem **podmiotowym** (strukturalnym, organizacyjnym, personalnym)<sup>2</sup>.

Według pierwszego ujęcia administracja publiczna to administrowanie<sup>3</sup>, działanie, zespół czynności, komplet działań publicznych, polegających na wykonywaniu funkcji administracyjnej, traktowanej wężej jako wykonywanie prawa albo szerzej jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzenie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa. Na tym tle ukształtował się pogląd F. Longchamps, który uważa, że określenia: administracja publiczna „szukajmy w zasadzie «socjologicznie» w faktycznych znamionach przedmiotu, co zresztą dopuszcza pewne korektury czy szczegółowe interpretacje według znamion prawnych”<sup>4</sup>. Płaszczyzną przedmiotową przyjmowała też doktryna PRL<sup>5</sup>, w której uwypuklano aspekt polegający na organizowaniu na podstawie ustaw bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa. Nawiązywano tu do szerokiego spojrzenia na administrację, która działa twórczo i nie zamyka się jedynie w sferze wykonywania prawa. Ujęcie przedmiotowe pomija pytanie, kto administrację publiczną wykonuje. Kwestia tego podmiotu jest tu najwyższej drugorzędna – liczy się treść opisywanych zachowań.

---

<sup>2</sup> M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964/19, s. 11 i n. Reprint w wersji angielskiej: *On the Definitions of Administrative Law*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2019/10 – The 100th Anniversary of the Faculty of Law and Administration, s. 335 i n.

<sup>3</sup> W dawniejszej literaturze administratywistycznej można też znaleźć interesujące rozróżnienie między administrowaniem a rządzeniem. Pierwsze określenie ma podtekst prawny, natomiast drugie – podtekst polityczny (w rządzeniu mogą uczestniczyć podmioty niebędące „administratorami”). Administrowanie polega na zapewnieniu codziennego stosowania ustaw i bieżącym czuwaniu nad stosunkami obywateli z administracją oraz różnych działów administracji między sobą. Rządzenie natomiast to zaspokajanie potrzeb społeczeństwa jako całości politycznej i czwanie nad przestrzeganiem konstytucji, nad aktywnością zasadniczych władz, nad stosunkami międzynarodowymi oraz nad bezpieczeństwem zewnętrznym i wewnętrznym – J.S. Langrod, *Administrowanie a rządzenie*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” ok. r. 1946 (data niepewna – odbitka w zbiorach autora).

<sup>4</sup> F. Longchamps, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego” 1957/10, s. 21.

<sup>5</sup> Por. M. Jaroszyński m.in. w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 22 in.

Według drugiego ujęcia administracja publiczna to zespół, nawet ogół podmiotów, w szczególności organów publicznych, odpowiednio zorganizowany, pozostający w określonej strukturze i we wzajemnych powiązaniach i zależnościach. Temu ujęciu hołdował J.S. Langrod<sup>6</sup>, twierdząc, że „pojęciowe odgraniczenie administracji od pozostałego zakresu funkcji państwa jest niemożliwe, jeżeli (...) bierze za punkt wyjścia zadanie państwa i usiłuje się je dzielić na części”. Nie da się też „wyodrębnić «funkcji administracyjnej» jako samodzielnej *ratione materiae*”. „Administracja to – niestety – nie jest typ aktywności dający się odróżnić funkcjonalnie czy to od aktywności innych podziałów władzy, czy też od aktywności prywatnej (...) nie oznacza ona nie co innego, jak organizację administrujących. «*L'organe crée la fonction*» opiewa na tym terenie odwrócona teza biologiczna<sup>7</sup>. Przy określeniu podmiotowym chodzi o rozczłonkowanie struktury organizacyjnej sektora publicznego (o wewnętrzne zorganizowanie władzy wykonawczej).

Należy jednak pamiętać, że gdy mówimy w tym znaczeniu o administracji publicznej, to traktujemy ją jako pewną całość, nazywaną czasem „aparatem administracyjnym”. Administracja publiczna w sensie podmiotowym jest więc jednością, choć ujmując to „oksymoronicznie”, jest jednością właśnie rozczłonkowaną. Ten paradoks daje się jednak wyjaśnić. Administracja publiczna jest jednością w tym sensie, że stanowi ona w danym państwie jedyną administrację publiczną i mówi się o jej monopolistycznym charakterze. Oczywiście jednak składa się ona z wielu szczebli, z tysięcy organów i setek tysięcy urzędników, a także z dziesiątek dziedzin, jakimi się zajmuje, i z wielu form swojego działania. Problem rozczłonkowania tej jednej administracji, choć tutaj wydaje się oczywisty, a nawet banalny, bywa jednak traktowany jako mający znaczenie podstawowe: „wyobrażenia o jedności i wieloczłonowości kształtują cały system dostępu do informacji i przetwarzania informacji w administracji publicznej. Określają one struktury odpowiedzialności i szansę współkształtowania. Są wreszcie punktem nawiązania dla przyporządkowania konkretnych skutków prawnych

---

<sup>6</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, reprint, s. 209.

<sup>7</sup> J.S. Langrod, *Instytucje...*, s. 227.

(...) nierzadko zdarza się w literaturze traktować jedność administracji w powiązaniu z atrybutami państwowości, której utrata jest opłakiwana i której niezbędność jest potwierdzana<sup>8</sup>. Ta wypowiedź dowodzi, że sedno omawianej tu sprawy nie leży w tym, że każda administracja musi zawierać różne i wyodrębniane na podstawie różnych kryteriów części składowe, ale w tym, że części te, niezależnie od ich liczby, treści i wzajemnych powiązań, zawsze sumują się jako całość i żadna z nich nie może działać oddzielnie. Jednak nie możemy tej całości nadawać osobnej podmiotowości prawnej. Ta całość wykonuje w imieniu państwa administrację państwową, a jej jednostki organizacyjne mają podmiotowość objętą osobowością państwa, która stapia się z podmiotowością państwa (administracja bezpośrednia). Do całości tej należą także podmioty również sprawujące administrację publiczną, ale posiadające własną osobowość prawną (administracja pośrednia – zdecentralizowana)<sup>9</sup>. Administracja publiczna działa jako całość, ale poszczególne działania już nie należą do tej całości i są zawsze wykonywane przez organy tej administracji zgodnie z ich kompetencjami. Ujęcie podmiotowe pomija więc te zachowania „administracyjne”, które leżą w kompetencjach podmiotów odrębnych od administracji: podmiotów sądowych, podmiotów ustawodawczych lub kontrolnych.

Gdy spojrzy się na zasięg jednego i drugiego ujęcia administracji, staje się widoczna „przewaga” ujęcia przedmiotowego. W jego ramach można bowiem mówić o administrowaniu organami ustawodawczymi, sądami lub organami kontroli. Przy ujęciu podmiotowym te zakresy umykają z pola widzenia<sup>10</sup>. Podkreślam jednak z całą mocą, że obydwa wskazane ujęcia, niezależnie od ich zasięgu, są tak samo potrzebne dla analizy administracji publicznej. Są one także komplementarne i należy o nich mówić w sposób równoważny. Chcąc przedstawić całość problematyki

---

<sup>8</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*, Heidelberg 1998, 2004. Polskie wydanie: *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 325.

<sup>9</sup> Podział zaakcentowany przez E. Iserzona, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 91–92. Por. też niżej, gdzie jest mowa o istocie decentralizacji, a także gdzie jest mowa o organach administracyjnych i organach administrujących.

<sup>10</sup> Por. M. Zimmermann, *Z zagadnień definicji...*

Publikacja jest już czwartym opracowaniem autora z cyklu monografii dotyczących najważniejszych cech prawa administracyjnego. Opisane w niej aksjomaty dotyczą administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego. Temat ten jest związany z działem życia państwowego i społecznego, dla którego prawo ma wprowadzić oczwiste i duże znaczenie, ale który funkcjonuje w znacznym stopniu w oparciu o reguły wprowadzane z wielu pozaprawnych nauk społecznych oraz z praktyki i doświadczenia.

Książka łączy w sobie wątki nauki prawa administracyjnego z wątkami nauki administracji, czyli tych nauk, których przedmiotem jest administracja publiczna.

Opracowanie jest przeznaczone dla przedstawicieli zawodów prawniczych – adwokatów, radców prawnych, sędziów, prokuratorów – biorących udział w postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Zainteresuje zarówno pracowników administracji, jak i pracowników naukowych oraz studentów kierunków prawniczych.

„To dzieło w pełni autorskie, podsumowujące lata dorobku Jana Zimmermanna, prezentujące spójną, całościową koncepcję, często w dobitnej polemice z innymi najważniejszymi postaciami doktryny prawa administracyjnego. Takiej monograficznej pozycji o istocie administracji publicznej nie było na naszym rynku od prawie 30 lat”.

*prof. dr hab. Irena Lipowicz*

**Jan Zimmermann** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; emerytowany pracownik naukowy i długoletni kierownik Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; specjalista z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego i nauki administracji; autor ponad 150 prac naukowych.



9788382860849 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8286-084-9



9 788382 860849

#### ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca

