

Jan Zimmermann

**ALFABET PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO**



Jan Zimmermann

ALFABET PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

 Wolters Kluwer

WARSZAWA 2022

Wydawca
Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący
Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładki i stron tytułowych
Wojtek Janikowski

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.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8286-521-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopska 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Wstęp	13
-------------	----

A

Administracja publiczna	15
Aksjologia	21
Akt administracyjny	25
Akt konstytutywny i akt deklaratoryjny	27
Akt nieistniejący (pozorny)	29
Aktualność	31
<i>Apices iuris non sunt iura</i>	33
<i>Audiat et altera pars</i>	33

B

Bezczynność	35
Bezpośrednie stosowanie Konstytucji	38

C

Centralizacja	42
Ciężar dowodu	44
Ciężary publiczne	46
<i>Clara non sunt interpretanda</i>	47
<i>Corruptissima (perditissima) republica plurimae leges</i>	48
Czynność materialno-techniczna	49

Ć

Ćwiczenia z prawa administracyjnego	51
---	----

D

Decentralizacja	53
Decyzja	56
Dekoncentracja	58
Dobra administracja	61
Dyskrecjonalność	63
Dział administracji rządowej	65
Działania bezpośrednio zobowiązujące	67

E

E-administracja	71
Egzekucja	74
Etyka	76

F

Fakt	80
Forma działania administracji	83

G

Gmina	87
Graniczność	90

H

Hierarchia	92
------------------	----

I

Integralność	94
Interes	95
Interna administracyjne	101

J

Jednostka samorządu terytorialnego	103
--	-----

K

Karanie administracyjne	105
Kierownictwo	108

Kompetencja	110
Konstytucja	112
Kontrola	116

L

Legalność	119
Legislacja administracyjna	123

Ł

Ład przestrzenny	126
------------------------	-----

M

Mediacja	129
Milczenie administracji	131
Multicentryczność	133
Myślenie administracyjne	135

N

Nadzór	138
Nauki	141
Nieważność (ważność)	145
Normy prawa administracyjnego	148

O

Obszar specjalny	152
Odwołanie	153
Organ	156

P

Partnerstwo publiczno-prywatne	161
Planowanie	163
Podstawa prawna	165
Podział terytorialny	166
Pojęcia nieostre	168
<i>Politia legibus, non leges polittiae adaptandae</i>	170
Pomocniczości (subsydiarności) zasada	171
Porozumienie administracyjne	172
Postępowania administracyjne	174

Prawa nabyte	178
Prawa = refleksowe	180
Prawo administracyjne	182
Prawo miejscowe	185
Prawo samorządu terytorialnego	189
Prawo sędziowskie	191
Prowizorium administracyjne	193
Prywatyzacja	194
Przepisy porządkowe	197
Publiczne prawa podmiotowe	199
Publiczny	203

Q

<i>Quid leges sine moribus vanae proficiunt?</i>	206
<i>Quid est enim civitas nisi iuris societas civium</i>	206

R

Regulacja	208
Resort	211
Rozporządzenie	212
Rozstrzygnięcie nadzorcze	215

S

Samorząd	219
Samorząd terytorialny	220
Sankcja administracyjna	223
Sądownictwo administracyjne	225
Skarga	230
Skarga kasacyjna	232
Specustawy	233
Sprawa administracyjna	234
Sterowanie	237
Stosunek administracyjnoprawny	238
Strona	242
System prawa administracyjnego	244
Szczególne stosunki władcze	247

Ś

Środki egzekucyjne	248
--------------------------	-----

T

Tok instancji	250
Trójpodział władz	252
Trwałość aktu administracyjnego	255

U

Uchylenie aktu	258
Uгода	259
Umowa	261
Urząd	264
Urzędnik	264
Uzasadnienie	267
Uzasadnione oczekiwania	270
Uznanie administracyjne	271

W

Władztwo	277
Wojewoda	279
Wspólnota samorządowa	281
Współdziałanie	282
Wygaśnięcie aktu	284
Wykładnia	286
Wyważanie	289

Z

Zadanie	291
Zakład administracyjny	291
Zarządzenie	294
Zasady ogólne prawa administracyjnego	296
Zaświadczenie	301
Zespolenie	301
Zwierzchnictwo	302

Ź

Źródła prawa administracyjnego	305
--------------------------------------	-----

Literatura	311
-------------------------	-----

WSTĘP

We wszystkich słownikach języka polskiego słowo „alfabet” ma tylko jedno znaczenie i oznacza uporządkowany układ liter danego języka. Jego synonimem jest słowo „abecadło”, nieco rzadziej używane. Tak rozumiane określenie nie ma oczywiście nic wspólnego z dziedziną prawa, językiem prawnym lub prawniczym, w tym oczywiście z prawem administracyjnym.

W ujęciu potocznym używa się jednak określeń zawierających to słowo dla wyrażenia pewnych najbardziej podstawowych cech jakiegoś pojęcia, zjawiska lub dziedziny. Mówi się np.: „to jest przecież zupełnie abecadło – jak tego nie wiesz (nie znasz), to nie możesz się w tej dziedzinie wypowiadać”. W tym znaczeniu można już tłumaczyć, że alfabet prawa administracyjnego oznacza właśnie abecadło tego prawa, czyli zbiór absolutnie podstawowych jego cech, pojęć i elementów. To, że są one uporządkowane właśnie alfabetycznie, jest w tej sytuacji kwestią drugorzędną, wprowadzającą tylko pewien porządek, czy może klucz, dla ich usystematyzowania.

Zupełnie inne skojarzenie z omawianym słowem stanowi znane dzieło Stefana Kisielewskiego pt. *Abecadło Kisielewa*. To alfabetycznie ułożony spis różnych postaci, bardziej lub mniej znanych, z życia publicznego, artystycznego i intelektualnego, które Stefan Kisielewski znał, z którymi się stykał i które w tej książce recenzował ze znanym sobie humorem, często z sarkazmem, ale też z wielką przenikliwością i trafnością sądu.

Pora wytłumaczyć, dlaczego jako tytuł niniejszego opracowania wybrałem właśnie słowo „alfabet” i co było celem całego pomysłu. Po 50 latach zajmowania się prawem administracyjnym uznałem, że może mieć sens własne, subiektywne, niepodręcznikowe, zestawienie najważniejszych elementów tego prawa. Chodzi mi o uchwycenie tych kwestii istotnych dla prawa administracyjnego, które nadają tej dziedzinie jakiś ciekawy, szczególnie rys, a niekoniecznie o encyklopedyczne zestawienie pojęć dla niej najważniejszych. Dlatego to opracowanie nie ma z założenia charakteru leksykonu ani encyklopedii (są zresztą w tym zakresie doskonałe wzory z lat poprzednich¹) i nie ma tym samym ambicji wyczerpania listy najważniejszych pojęć. Charakteryzowane

¹ *Leksykon oraz Encyklopedia.*

pojęcia nie są też wybrane ani ujęte w sposób kompletny, ale właśnie autorski, oparty na moim subiektywnym przekonaniu co do znaczenia danych szczegółów. Dlatego można w moich uwagach znaleźć elementy polemiki lub dyskusji naukowej albo też twierdzenia, które są przedmiotem krytyki innych osób. To wszystko oczywiście w opracowaniu encyklopedycznym nie mogłoby zostać umieszczone.

Powiniem jeszcze we wstępie wytłumaczyć moje podejście do literatury, na jakiej są oparte opracowania poszczególnych haseł. Otóż, po pierwsze, charakter *Alfabetu* zwalnia mnie – jak sądzę – z powoływania się na szerszą literaturę, a tym bardziej z obowiązku jej wyczerpania. Specyfika pracy nie polega tu na stawianiu tez naukowych, na rozwiązywaniu problemów, ale na bardzo syntetycznym ujmowaniu poszczególnych pojęć i wydobywaniu z nich często ukrytego, właściwego sensu. Literatura, jaką tu powołuję, dotyczy tylko tak ujętego celu – ma trafić „w punkt” i nie jest zbyt obszerna. Została zebrana w spisie na końcu książki, a dla skrócenia przypisów zastosowałem w nich system numeracji: liczba w nawiasie oznacza pracę danego autora umieszczoną w spisie ogólnym pod tą właśnie liczbą, oczywiście jeśli cytuję więcej niż jedno dzieło danej osoby.

Po drugie, zaproponowany *Alfabet* stanowi pewne podsumowanie moich poprzednich prac, w których – jak zwłaszcza w podręczniku² – przewinęły się już niemal wszystkie części tego *Alfabetu* i moje opinie na ich temat. Dlatego też, opracowując poszczególne hasła, oparłem się szeroko na moim dotychczasowym dorobku, zaznaczając tylko, z jakiej pracy pochodzą poszczególne fragmenty, ale nie cytując siebie samego dosłownie. Jest chyba oczywiste, że wszelkie „alfabety”, leksykony lub encyklopedie muszą być siłą rzeczy oparte na poprzednich pracach ich autorów.

Po trzecie, w tym opracowaniu brakuje powołań orzecznictwa sądowego. Wychodzę jednak z założenia, że teoretyczne definiowanie poszczególnych haseł, a tam, gdzie nie jest to możliwe, przynajmniej ściśle przybliżanie ich znaczenia, nie może wynikać z orzecznictwa, które nie jest wystarczająco stabilne dla takiego celu. Musi minąć znaczny czas, żeby pojęcie zaproponowane przez orzecznictwo albo jego jednolite rozumienie „przebiło się” do terminologii używanej przez doktrynę, a tym bardziej do tej, która jest stosowana przez ustawodawcę. Orzecznictwo nie posiada tak wielkiej „mocy”, żeby trwale i jednoznacznie ukształtować jakieś pojęcie. Inna sprawa, że „moc” taką posiada ustawodawca, a gdy jej nadużywa, powoduje to, niestety, często spustoszenie terminologiczne. Mnożą się nowe nazwy, które doktryna chcąc nie chcąc musi zaakceptować i włączyć do swojego języka. Wychodzimy tu już jednak poza ramy tradycyjnego wstępu.

² J. Zimmermann (10).

A

Administracja publiczna³

1. Słowo „administracja” jawi się powszechnie, na pierwszy rzut oka, jako podstawowe dla ► prawa administracyjnego i tym bardziej nadaje się do przedstawienia jako pierwsze w tym *Alfabcie*. Na nim są budowane najprostsze określenia tej dziedziny prawa jako prawa normującego właśnie administrację. Taki sposób jego określania wydaje się pozornie atrakcyjny, gdyż zwalnia osobę poszukującą definicji prawa administracyjnego z konieczności mozolnego szukania jej elementów. Osoba ta jednak wpada tu w swoistą pułapkę, gdyż przyjmując taką metodę, musi się zmierzyć z pojęciem administracji, którego określenie okazuje się jeszcze trudniejsze. Jest trudniejsze, ponieważ prawo administracyjne jest jednak prawem, czyli posiada swoje względnie określone granice i istnieją stosunkowo trwałe zasady, które tym pojęciem rządzą, podczas gdy administracja jest niezwykle wieloznacznym zjawiskiem, sięgającym do wielkiej przestrzeni życia ludzkiego oraz stanowi przedmiot zainteresowania wielu dziedzin nauki nawet wtedy, gdy się ją nieco ograniczy, mówiąc tylko o administracji publicznej, pomijając administrację prywatną, niebędącą domeną państwa ani tym samym domeną prawa. To są powody, dla których można się rzeczywiście zagubić w poszukiwaniu jakiejś definicji administracji i można mieć wątpliwości, czy taka definicja jest w ogóle potrzebna. Może zostawić tę kwestię praktyce albo intuicji, albo też potocznemu, ludzkiemu rozumieniu tej nazwy? W takim nastroju zacząłem opracowywać to hasło. Stwierdziłem jednak, że mimo wszystko ma ono tak wielkie znaczenie dla całości prawa administracyjnego, że trzeba starać się o jego przybliżenie.

2. Słowo „administracja” wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego ‘służenie’, a z przedrostkiem *ad-* oznaczającego ‘zarządzanie, obsługa, organizowanie, pomaganie’ itp. Jeżeli więc administracja miałaby być „służeniem”, to jedynie w tym sensie, że jest to służenie państwa obywatelowi. Oczywiście ma to sens ideologiczny – państwo w sumie po to powstało i po to istnieje, ale praktycznie traktowanie

³ O pojęciu administracji publicznej zob. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (1), a także (2), s. 17–83, W. Dawidowicz (2), s. 12–20, H. Izdebski (1), F. Longchamps (1) i (2), Z. Niewiadomski, s. 1–55, *Prawo administracyjne* (1), s. 7–25, P.J. Suwaj (2), s. 31–50, J. Zimmermann (10), s. 27–43 oraz (12), s. 17 i n.

administracji jako podmiotu służącego lub działań administracyjnych jako służby jest mało przydatne. Z drugiej strony określanie jej jako zarządzania lub pomagania nie wyczerpuje znamion przypisywanych administracji. Stąd zapewne doktryna, określając administrację publiczną, zostawia w zasadzie na boku etymologię tego pojęcia. Zwraca się na nią uwagę jedynie w podręcznikach, traktując ją jednak tylko jako kryterium kierunkowe.

3. Zostawiając więc kwestie etymologiczne, zwróćmy uwagę na kwestię zasadniczą. Zaczniemy od tego, że administracja powinna być, i w zasadzie jest, ujmowana na dwa podstawowe, ale całkowicie odmienne sposoby, które mogą być nazwane ujęciem **przedmiotowym** (funkcjonalnym, materialnym, czynnościowym) i ujęciem **podmiotowym** (strukturalnym, organizacyjnym, personalnym)⁴. Według pierwszego ujęcia administracja to administrowanie, działanie, zespół czynności, komplet działań publicznych polegających na wykonywaniu funkcji administracyjnej, traktowanej węższej jako wykonywanie prawa albo szerzej jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa. Można też w tym kontekście określić administrację jeszcze szerzej – jako zjawisko społeczne polegające na realizacji wymienionych funkcji. Według drugiego ujęcia administracja publiczna to zespół, nawet ogół, zorganizowanych podmiotów, w szczególności organów publicznych, pozostający w określonej strukturze i we wzajemnych powiązaniach i zależnościach⁵. Gdy mówimy w tym znaczeniu o administracji publicznej, to traktujemy ją jako pewną całość personalną, nazywaną czasem aparatem administracyjnym. Administracja publiczna w sensie podmiotowym jest więc jednością, choć jest jednością paradoksalnie rozczłonkowaną. Administracja publiczna jest jednością w tym sensie, że stanowi 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 dostępów do informacji i przetwarzania informacji w administracji publicznej”⁶. Tej całości nie możemy jednak nadawać osobnej podmiotowości prawnej. 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.

⁴ M. Zimmermann (3), s. 11 i n. Reprint w wersji angielskiej, s. 335 i n.

⁵ J.S. Langrod (3), s. 209.

⁶ E. Schmidt-Aßmann, s. 325.

Gdy spojrzysz się na zasięg jednego i drugiego ujęcia administracji, staje się widoczna pewna „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. 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. Ich badanie wymaga jednak innych instrumentów, innej metody, innej terminologii i innego sposobu wyrażania relacji zewnętrznych, czyli relacji między tak lub tak rozumianą administracją publiczną a odpowiednio do danego ujęcia rozumianą sferą pozaadministracyjną. Sam źródłosłów wyrazu „administracja” przyporządkowuje natomiast to określenie do ujęcia przedmiotowego, oznacza bowiem właśnie administrowanie, służenie.

4. Szukając dalszych przyczółków dla określenia administracji, tym razem już rzeczywiście publicznej, powinniśmy sięgnąć do Konstytucji. Szczególnie ważnym unormowaniem jest jej art. 10 ust. 1, stanowiący, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Przepis ten ustanawia znaną od stuleci i podstawową dla demokratycznego państwa prawa zasadę trójpodziału władz. Dla określenia istoty administracji publicznej ważne jest to, że przywołany artykuł wyodrębnia władzę wykonawczą, jednocześnie równoważąc ją z innymi władzami państwa. Na tej podstawie nasuwa się pytanie, czy określenie „władza wykonawcza” jest synonimem terminu „administracja publiczna”. Pozytywna odpowiedź wydaje się oczywista niezależnie od tego, że administracja publiczna nie działa tylko jako władza wykonawcza, ale jej cechami charakterystycznymi są także działalność organizatorska, zarządzanie i reagowanie na bieżące zjawiska społeczne. Nie ulega wątpliwości, że i twórca zasady trójpodziału władz, i jego kontynuatorzy rozumieli jako władzę wykonawczą właśnie administrację publiczną. Znalazło to swoje odbicie w dawnych propozycjach budowy negatywnych definicji administracji, które traktowały administrację jako „resztę” działalności państwa, po wyodrębnieniu ustawodawstwa i sądownictwa. Niezależnie więc od tego, że Konstytucja używa określenia „władza wykonawcza”, staje się jasne, że jej twórcy mieli na myśli właśnie ową „resztę” czy – jak powiedzielibyśmy dzisiaj – właśnie administrację publiczną. Wpisanie administracji publicznej do systemu trójpodziału władz daje w efekcie jej nową, konstytucyjną i podstawową cechę definicyjną: administracja publiczna jest władzą równoważną z pozostałymi i w żaden sposób nie może być przez nie dominowana czy wyręczana ani nie może ich nigdy zastępować. Ujmowanie administracji publicznej w kontekście zasady trójpodziału władz, w której zajmuje ona miejsce władzy wykonawczej, rodzi też pytanie, czy traktowanie administracji jako jednej z trzech wydzielonych władz stanowi możliwy argument przeciwko postulowanemu wcześniej rozdzielaniu, a nie mieszaniu ze sobą dwóch ujęć administracji – przedmiotowego i podmiotowego. Zauważmy, że we wspomnianej zasadzie jest mowa o władzy równoważnej i komplementarnej do dwóch pozostałych. Użycie słowa „władza” skłania do wniosku, że mamy tu do czynienia z kimś, kto jest tą władzą, z podmiotem

lub podmiotami niewątpliwie pozostającymi w określonej strukturze. Są one zresztą zaliczane do państwa, wykonują władzę tego państwa, są jego agendą, toteż omawiane określenie wydaje się bliższe ujęciu podmiotowemu. Jednakże z równą mocą można odnieść zasadę trójpodziału władz do ujęcia przedmiotowego, gdyż przecież chodzi o działalność, jaka ma być odróżniona od ustawodawstwa lub sądownictwa, a ponadto nawet samo słowo „władza” może być traktowane przedmiotowo, jako zestaw kompetencji władczych. Tak więc ten kierunek poszukiwań omija podział dychotomiczny, jaki przedstawiłmy wcześniej. W rezultacie można powiedzieć, że znaczenie zasady trójpodziału władz dla ujmowania administracji publicznej zależy od sposobu interpretacji tej zasady, czyli od zasadniczego dylematu, czy chodzi w niej o trójpodział organów władzy (nawiązujemy tu do ujęcia podmiotowego), czy o trójpodział funkcji (ujęcie przedmiotowe).

5. W doktrynie prawa administracyjnego określa się niekiedy administrację jako „swobodną, twórczą działalność w ramach ustaw”⁷. Nie wydaje się, żeby takie określanie administracji naruszało zasadę trójpodziału władz, gdyż przecież ta twórcza działalność organizatorska jest niezwykle istotną częścią administrowania jako władzy właśnie wykonawczej. Administracja, działając twórczo, wykonuje prawo, które jej przypisało takie akurat kompetencje.

6. Konstytucyjna zasada trójpodziału władz dotyka także kwestii stanowienia prawa przez organy administracji publicznej, która przecież feruje prawo w wielu postaciach. Mogłoby się wydawać, że zasada ta, skoro jest to zasada konstytucyjna, rezerwuje funkcję ustawodawczą tylko dla władzy ustawodawczej. Taki pogląd byłby jednak błędny, z kilku powodów. Po pierwsze, można władz nie dzielić w sensie przyjętym przez koncepcje powołujące się na Monteskiusza, lecz oddzielać funkcje organów państwa. Po drugie, pogląd ten byłby oderwany od rzeczywistości, ponieważ w wielu systemach prawa organom administracji zawsze przysługują tak czy inaczej skonstruowane kompetencje prawodawcze. Pozostaje tylko problem kategorii tych kompetencji: czy są to takie, które oznaczają pewną autonomię organów administracyjnych w zakresie stanowienia prawa, czy takie, które wprowadzają taką możliwość jako pochodną, dopuszczającą wydawanie przepisów przez organy administracyjne tylko na podstawie upoważnień ustawowych?

Pierwsza możliwość nie może być przyjęta z uwagi na jedność systemu prawa i procesu legislacyjnego w demokratycznym, a zwłaszcza w unitarnym, państwie prawa. Ponadto, skoro twórcą kompetencji jest organ ustawodawczy, to organy administracyjne są związane porządkiem prawnym stworzonym przez niego i mają prawny obowiązek przestrzegania ustaw. Wynika stąd, że organy administracji publicznej mogą stanowić prawo, i to nie tylko normy wykonawcze, lecz również w pewnym zakresie prawa miejscowego normy najwyższego rzędu. Oczywiście słowo „prawo” w tym kontekście

⁷ O takim ujęciu pisze: M. Zimmermann (2), s. 49.

powinno oznaczać normy powszechnie obowiązujące, należące do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, jednak sama Konstytucja wymienia jako źródła prawa także niektóre akty prawa wewnętrznego, a ponadto zamknięty katalog konstytucyjny nie wypełnia całego zbioru prawa, należącego do prawa administracyjnego.

7. Często określanie administracji jest opierane na pojęciu interesu publicznego⁸. Kieruje ono naszą uwagę ku obszarowi określenia „publiczny”. Tym sposobem przyjmuje się, że administracja publiczna jest powołana w pierwszym rzędzie do ochrony interesu publicznego (wspólnego), do działania na jego rzecz, tym bardziej że prawo, które reguluje jej działania, należy do prawa publicznego. Jest jednak kilka powodów, które istotnie podważają taki kierunek określenia administracji publicznej. Po pierwsze, pojęcie interesu publicznego, będącego klauzulą generalną, jest ze swej natury nieostre i samo jest definiowane na wiele różnych sposobów. Traktowanie tego pojęcia jako bazy dla innej, bardzo ważnej, definicji jest z tego powodu ryzykowne. Po drugie, administracja publiczna nie istnieje tylko po to i nie funkcjonuje tylko po to, żeby chronić wyłącznie interes publiczny i kierować się tylko nim przy podejmowaniu własnych działań, zwłaszcza swoich rozstrzygnięć. Oczywiście w działaniach administracji zwanej publiczną chodzi o interes publiczny, ale jest on zawsze sprzężony z jakimś interesem indywidualnym, gdyż administracja ta powinna jednocześnie działać na rzecz dobra jednostki. Ta szczególna dwoistość stanowi jeden z podstawowych, jeśli nie najważniejszy problem całej dyscypliny prawnej, jaką jest prawo administracyjne, a jednocześnie trzon i istotę działania administracji publicznej. O to bowiem chodzi w procesie administrowania, żeby państwo mogło zadbać o swoich obywateli, ich ogół oraz wspólnotę i żeby jednocześnie pilnowało dobra każdego z nich oddzielnie. Administracja ma godzić ze sobą i wyważać interes publiczny i interes indywidualny w każdej podjętej sprawie oraz w każdym swoim działaniu. Po trzecie, nie wszystko, co jest domeną administracji publicznej i co należy do jej zadań lub kompetencji, trzeba od razu kojarzyć z jakimkolwiek interesem. Interes, w tym interes publiczny, stanowi jedynie „pojęcie-narzędzie”, pomocne przy interpretowaniu i analizowaniu zachowań administracji. Z tych powodów wątpliwe wydaje się twierdzenie, że interes publiczny jest przedmiotem administracji publicznej, a tym bardziej wątpliwe jest opieranie na tym pojęciu samej definicji administracji.

8. W kontekście interesu publicznego, traktowanego jako podstawa do definiowania administracji publicznej, warto się zastanowić ogólnie nad określeniem administracji jako publicznej. W pierwszym odruchu – najpewniej trafnym – jesteśmy skłonni ustalać treść terminu „publiczny” w najłatwiejszy sposób, czyli negatywny. Publiczny więc to nie prywatny. Idziemy tu śladem odwiecznego rozróżnienia między prawem publicznym a prawem prywatnym. Ten sposób rozumowania daje się skonkretyzować

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, s. 83. O interesie publicznym, który moim zdaniem jest odpowiednikiem „interesu społecznego”, zob. zwłaszcza M. Wyrzykowski (1), a ostatnio R. Stankiewicz [w:] *Prawo administracyjne* (3), s. 98–102, J. Zimmermann (10), s. 34–40.

Publikacja zawiera ponad sto esejów dotyczących kluczowych pojęć z zakresu części ogólnej prawa administracyjnego. Autor podaje definicję danego hasła, a następnie dzieli się przemyśleniami i wyjaśnia wiele, często nieoczywistych, kwestii związanych z danym zagadnieniem. Taka formuła książki z pewnością ułatwi Czytelnikowi poruszanie się po złożonej materii prawa administracyjnego i administracji publicznej oraz pozwoli uporządkować i rozwinąć wiedzę z tego zakresu.

„Po 50 latach zajmowania się prawem administracyjnym uznałem, że może mieć sens własne, subiektywne, niepodręcznikowe, zestawienie najważniejszych elementów tego prawa. Chodzi mi o uchwycenie tych kwestii istotnych dla prawa administracyjnego, które nadają tej dziedzinie jakiś ciekawy, szczególny rys, a niekoniecznie o encyklopedyczne zestawienie pojęć dla niej najważniejszych”.

Ze wstępu Autora

Książka może zainteresować studentów i pracowników naukowych z zakresu prawa i administracji, a także politologii, dziennikarstwa, historii i socjologii.

Jan Zimmermann – emerytowany profesor doktor habilitowany Uniwersytetu Jagiellońskiego, długoletni kierownik Katedry Prawa Administracyjnego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; promotor 20 rozpraw doktorskich; autor ponad 150 prac z zakresu prawa administracyjnego, w tym wielu monografii, a także 10 wydań podręcznika pt. *Prawo administracyjne*.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



129 ZŁ (W TYM 5% VAT)