

Rozdział I. Zagadnienia wstępne

§ 1. Cel i zakres badań

Przedmiotem rozważań podjętych w pracy jest skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego. Zagadnienie to składa się na znacznie szerszą problematykę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Zasadę samodzielności samorządu terytorialnego wywodzi się z przepisów art. 16 ust. 2 oraz art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (dalej Konstytucja RP)¹. Przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ochrona ta sprawowana jest przez Trybunał Konstytucyjny, sądy powszechne i sądy administracyjne. Jednak przedmiot dociekań z uwagi na temat pracy został zawężony do ochrony realizowanej na drodze postępowania sądownoadministracyjnego. Dlatego też nieodzownym staje się zbadanie, czy instytucja ta wystarczająco chroni samodzielność samorządu terytorialnego. Należy zatem ustalić, czy konstrukcja skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze oraz odpowiadająca jej kompetencja judykacyjna sądu administracyjnego tworzą pełny i dostateczny system ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Trzeba również wskazać, że podjęta problematyka krzyżuje się z kwestią skutków prawnych działalności samorządu terytorialnego dla jednostki. Należy zatem rozważyć, czy ochrona samodzielności jest tylko i wyłącznie problemem wspólnoty samorządowej, czy też może również i poszczególnych jej członków. Tym samym prowadzone badania powinny dać odpowiedź na pytanie, czy skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze może skutecznie wywieść każdy członek wspólnoty samorządowej, każdy, kto ma w tym interes prawny, a może podmiot, którego uprawnienie zostało naruszone, czy też podmiot, który broni swojej samodzielności? Żeby odpowiedzieć na to pytanie należy ustalić, czy skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze jest jedynie środkiem ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, czy też może instytucja ta pełni szerszą rolę środ-

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 183 ze zm.

ka ochrony interesów prawnych jednostek bądź też środka ochrony obiektywnej praworządności. Zadaniem pracy jest bowiem próba ustalenia, czy skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze jest środkiem obrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, czy też należy w tym zakresie mówić raczej o prawie o sądu?

Zasygnalizowany zamiar badawczy należy wiązać z funkcjami nauki postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Jak słusznie zwraca na to uwagę *B. Adamiak* „funkcję prawa procesowego administracyjnego rozważać można w dwóch ujęciach: po pierwsze, funkcji prawa procesowego jako drogi prawa ochrony jednostki wobec władczego działania administracji publicznej; po drugie, funkcji prawa procesowego jako drogi realizacji zadań i kompetencji administracji publicznej”². Ustalenia te należy odnieść także do funkcji prawa sądowniczoadministracyjnego na gruncie, którego ma być realizowana konstytucyjnie chroniona samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Aby jednak przejść do omawiania sądowych środków ochrony, należy w pierwszej kolejności określić zarówno samo pojęcie, jak i istotę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) oraz jej dopuszczalne ograniczenia, które jak zostanie w dalszej części pracy wykazane wynikać będą z określonych przez ustawodawcę granic ingerencji nadzorczej. Przedmiotem sądowej kontroli, zainicjowanej skargą na rozstrzygnięcie nadzorcze, jest legalność władczej ingerencji dokonanej przez organ administracji rządowej w prawnie określonej samodzielności sprawowania administracji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego, co niewątpliwie implikuje przyjętą konstrukcję analizowanej skargi.

Dla oddania istoty problemów badawczych, które należy poruszyć w podjętej pracy doskonale nadaje się stwierdzenie *T. Rabskiej*, która zauważyła, że: „samodzielność i jej gwarancje stanowią jeden z kluczowych problemów samorządowego charakteru gminy i jej organów. Splata się tu szereg istotnych zagadnień prawnych, zarówno natury ustrojowej – pozycja poszczególnych podmiotów, kompetencja organów, wzajemne stosunki organów samorządowych i rządowych, jak i proceduralnej – formy i środki ochrony, tryb postępowania i charakter kontroli nad tą grupą stosunków prawnych”³. Dlatego też, jak pisze autorka „jest to więc zagadnienie wieloaspektowe, nasuwające szereg pytań teoretyczno-prawnych, legislacyjnych, jak i dotyczących praktyki stosowania przyjętych rozwiązań ustawowych. Po pierwsze, jak należy rozumieć samodziel-

²*B. Adamiak*, Nauka postępowania administracyjnego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, pod red. *S. Wrzóska, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego*, Warszawa 2010, s. 162.

³*T. Rabska*, Sądowa ochrona samodzielności gminy, ST 1991, Nr 1–2, s. 46.

ność gminy, jakie elementy ją wyznaczają i jakie są jej granice. Po drugie – jakie są gwarancje jej nienaruszalności, co stanowi przedmiot tej ochrony. Po trzecie – jakimi środkami ta samodzielność może być chroniona i komu powierza się tę ochronę. Po czwarte – jakiego typu uprawnienia przysługują Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Po piąte wreszcie – czy formy ochrony są wystarczające i skuteczne, tzn. czy w dostateczny sposób gwarantują samodzielność⁴. Te niezwykle trafnie postawione zagadnienia, niewątpliwie muszą zostać uczynione przedmiotem badań w niniejszej pracy.

Ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego możliwa jest dzięki ustanowieniu w przepisach ustaw samorządowych, publicznego prawa podmiotowego, jakim jest skarga do sądu administracyjnego⁵. Skarga ta może jednak dotyczyć różnych obszarów działalności administracji publicznej. W doktrynie powszechnie wyróżnia się instytucję skargi traktowanej z jednej strony, jako instrument służący sądowej kontroli ingerencji nadzorczej, z drugiej zaś strony, jako instytucję prawną gwarantującą nienaruszalność ustawowo przypisanych administracji samorządowej kompetencji (tę sferę regulują przepisy dotyczące właściwości organów powołanych do rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz tryb ich rozstrzygania). W celu rozgraniczenia tych dwóch kategorii koniecznym staje się wypracowanie modelu teoretycznego „rozstrzygnięcia nadzorczego”. Jest to o tyle istotne, że istnieje ścisła zależność między konkretną formą działania administracji publicznej, podlegającej sądowej kontroli a konstrukcją legitymacji skargowej i przebiegiem tej kontroli. Jak stwierdza *M. Bogusz* „odrębny przedmiot zaskarżenia kreuje odrębny typ sprawy; z kolei odrębny typ sprawy wykształca, a zarazem wymaga (można tutaj chyba mówić o swoistym »sprężeniu zwrotnym«) specyficznych rozwiązań proceduralnych nie tylko – jak to wprost reguluje ustawa – w zakresie treści orzeczeń kończących postępowanie w sprawie o wyodrębnionej specyfice, ale również w zakresie wszczęcia postępowania w tej sprawie i jego przebiegu⁶.”

Należy też zauważyć, że ustawodawca w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30.8.2002 r. – o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwana dalej PostAdmU)⁷ posłużył się pojęciem „akt nadzoru”, natomiast w ustawach samorządowych użyto sformułowania „rozstrzygnięcie nadzorcze”. Powstaje zatem potrzeba ustalenia znaczenia użytych zwrotów oraz zachodzących pomiędzy nimi relacji. Trzeba więc określić, czy pojęcia te należy ze sobą utożsamiać, czy też zach-

⁴ *Ibidem*.

⁵ *B. Adamiak, J. Borkowski*, Instytucje prawne sądowej ochrony samorządu terytorialnego, ST 1991, Nr 1–2, s. 41.

⁶ *M. Bogusz*, Zaskarżanie decyzji administracyjnych do NSA, Warszawa 1997, s. 13.

⁷ T.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

dzi pomiędzy nimi rozdzielnosc znaczeniowa, albo tez czy jedno z tych pojec jest kategorią szerszą przedmiotowo od drugiej.

Rozstrzygnięcia wymaga też kwestia, czy w tym zakresie legitymacja procesowa na zasadzie przepisu z art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 1 pkt 7 PostAdmU przysługuje również podmiotom pozostającym poza stosunkiem nadzorczym, w tym prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka i organizacji społecznej. W związku z tym pojawia się kolejne pytanie, a mianowicie: jaki jest wzajemny stosunek wspomnianej ustawy do ustaw samorządowych w zakresie legitymacji procesowej.

Ustalając zakres przedmiotowy pracy należy zaznaczyć, że samodzielność jednostki samorządu terytorialnego i jej ochronę można rozpatrywać w sferze prywatnoprawnej i publicznoprawnej. Wyposażone w osobowość prawa prywatnego jednostki samorządu terytorialnego mogą przecież „administrować” w formach cywilnoprawnych, a w tym zakresie, jak każda osoba prawna, mogą pozywać i być pozywane. Jednakże zagadnienie to pozostaje poza obszarem dociekań podjętego tematu. Przedmiotem rozważań prowadzonych w niniejszej pracy jest skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze do sądu administracyjnego powołanego do sprawowania kontroli legalności działalności administracji publicznej.

Mając na względzie wszystkie te ustalenia należy uznać, że zakres badań obejmuje normy prawa ustrojowego (wzajemny układ powiązań podmiotów nadzorujących i nadzorowanych), regulujące nadzór nad wykonaniem samodzielności sprawowania administracji publicznej przez podmioty zdecentralizowane i sposób realizacji kompetencji nadzorczych oraz normy prawa sądowno-administracyjnego (skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze). W literaturze prawa administracyjnego podkreśla się, że prawo ustrojowe „reguluje strukturę i zasady funkcjonowania administracji publicznej”⁸ i strukturę aparatu administracyjnego (obejmującego jednostki organizacyjne powołane do wykonywania funkcji administracji publicznej)⁹. Przedmiotem regulacji jest w szczególności układ „stosunków wewnątrz organu administracyjnego oraz w systemie tych organów”, tworzących sieć powiązań organizacyjnych¹⁰. Słusznie wskazuje *J. Jeżewski*, że: „charakter podstawowy i zbiorczy ma pojęcie ustroju administracji publicznej, które w myśl akceptowanego określenia *W. Dawidowicza* obejmuje: tworzenie i strukturę organów administracji państwowej (dziś, jak sądzę, zgodnie z funkcją tego określenia możemy mówić o administracji publicznej)

⁸ *Z. Niewiadomski*, Pojęcie i miejsce prawa ustrojowego w systemie prawa administracyjnego, [w:]: Prawo administracyjne, część ustrojowa, pod red. *Z. Niewiadomskiego*, Warszawa 2002, s. 11–12.

⁹ *J. Jeżewski*, Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji, Wrocław 2004, s. 31–32 wraz z powołaną tam literaturą.

¹⁰ *J. Boć*, [w:]: Prawo administracyjne, pod red. *J. Bocia*, Wrocław 2002, s. 136 i n.

oraz ich systemu, zadania (cele działania), wreszcie wewnętrzne więzi nadrzędności – podporządkowania i oparte na nich funkcje kierowania, tak wewnątrz organu administracyjnego, jak i w systemie tych organów”¹¹. Zakres badań prowadzonych w niniejszej pracy obejmuje normy prawa ustrojowego regulujące nadzór nad samorządem terytorialnym (w układzie decentralizacji). Prawo procesowe reguluje natomiast ciąg czynności procesowych organów administracji publicznej, formalizując wykonywanie kompetencji administracyjnoprawnych¹². Tymczasem przepisy regulujące postępowanie sądowoadministracyjne uprawniają sądy „[...] do formułowania w swoich orzeczeniach zwrotów stosunkowych, czyli wypowiedzi kwalifikujących określone zachowania jako zgodne albo jako niezgodne z prawem”¹³.

Nie można zapominać, że sposób prowadzenia badań teoretycznoprawnych musi być dostosowany do zamiaru badawczego. W związku z tym – sposób prowadzenia badań musi być przydatny dla przedmiotu rozważań¹⁴. Do osiągnięcia celu pracy optymalnym wydaje się użycie, jako podstawowego narzędzia badawczego stosunku nadzorczego. Ustalenie elementów konstrukcyjnych tego stosunku pozwoli w szczególności na zbadanie wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy jego podmiotami oraz charakteru tej relacji, czego efektem powinno być zarówno ustalenie przedmiotu, jak i jego strony podmiotowej¹⁵. Badanie przepisów regulujących zaskarżanie rozstrzygnięć nadzorczych do sądu administracyjnego prowadzi do ustalenia kryteriów dopuszczalności sądowej kontroli ingerencji nadzorczej w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie koniecznym jest posłużenie się także innym pojęciem narzędziem, a mianowicie przesłanką prawną rozumianą w ogólności, jako prawnie określona kategoria warunkująca prawidłowość poszczególnych czynności procesowych oraz wszczęcie i prowadzenie przewodu sądowego¹⁶.

Rozważania zawarte w pracy zostały przeprowadzone za pomocą studiów teoretycznoprawnych, badań analitycznoprawnych oraz badań empirycznych wyroków sądowych.

¹¹ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004, s. 32; zob. też W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 18.

¹² Por. B. Adamiak, *postępowania administracyjnego a inne dyscypliny*, s. 162.

¹³ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 356.

¹⁴ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo VII, Wrocław 1960, s. 11 i n.

¹⁵ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 130.

¹⁶ Por. Z. Resich, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 55; J. Jodłowski, [w:] J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 50; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 439.

Należy pokreślić, że konstrukcja prawna samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar trójczłonowy. Przepisy ustaw samorządowych określają bowiem jej treść (polegającą na tym, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), granicę samodzielności (jednostkom samorządu terytorialnego przypisuje się wykonanie zadań o charakterze publicznym a nie jednostkowym i w tym celu wyposaża się je w osobowość prawną¹⁷) oraz ustanawiają jej ochronę¹⁸. Nadzór nad tak rozumianą samodzielnością sprawują organy administracji rządowej, reprezentujące podmiot decentralizujący wykonywanie zadań publicznych. Wydaje się więc, że przyjęte rozwiązania ustawowe dotyczące skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze stanowią swoistą odpowiedź na konstrukcję nadzoru nad ich działalnością¹⁹. Zachodzi zatem potrzeba ustalenia podstawowych cech stosunku nadzorczego i poddanie go szczegółowej analizie, co umożliwi zrozumienie instytucji skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. Jakkolwiek kwestia ta, po reaktywowaniu samorządu terytorialnego nie stanowiła dotychczas przedmiotu szczegółowych rozważań nauki prawa administracyjnego, to niektórzy jej przedstawiciele dostrzegają, że można mówić o istnieniu specyficznego stosunku nadzorczego, w ramach którego obydwie strony posiadają pewne gwarancje swych działań²⁰.

§ 2. Konstrukcja stosunku nadzorczego jako podstawowe narzędzie badawcze

Bezspornie, regulacje materialnoprawne i ustrojowoprawne nie pozostają bez znaczenia dla sposobu ukształtowania instytucji procesowego prawa administracyjnego²¹. Dlatego też, badania nad skargą na rozstrzygnięcia nadzorcze

¹⁷ W doktrynie podkreśla się, że „osobowość prawną podmiotu samorządu dzieli się na publiczną i prywatną. Osobowość publicznoprawna umożliwia samorządowi nawiązywanie stosunków prawnych z organami Państwa, a osobowość cywilnoprawna – swobodne dysponowanie mieniem we własnym imieniu, jako uczestnikowi obrotu gospodarczego. Jeśli w przepisach prawa mowa jest o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, to właśnie osobowość publicznoprawna i cywilnoprawna są jej źródłem [...]”; *J. Korczak* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, pod red. *R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla*, Warszawa 2012, s. 214.

¹⁸ *B. Adamiak, J. Borkowski*, Instytucje, s. 38–39.

¹⁹ *T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska*, Samodzielność gminy w świetle Konstytucji i ustawodawstwa zwykłego, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, pod red. *S. Wrzoska, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego*, Warszawa 2010, s. 44.

²⁰ *B. Dolnicki*, Nadzór, s. 130.

²¹ O wpływie regulacji ustrojowych i materialnoprawnych na instytucje prawa procesowego oraz o funkcjach norm procesowych wobec pozostałych norm prawa administracyjnego zob. *B. Adamiak*, [w:] *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa

należy rozpocząć od ustalenia treści konstrukcji prawnej determinującej jej zakres, czyli od nadzoru. W tym miejscu konieczne zastrzec trzeba, że dla celów niniejszej pracy nie tyle istotne jest samo zdefiniowanie tego pojęcia, co wskazanie jego cech konstytutywnych, implikujących charakter prawny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze. Jednocześnie dla usystematyzowania dalszych rozważań należy odnotować, że nadzór można badać w ujęciu funkcjonalnym, pozwalającym na odróżnienie go od kontroli oraz w ujęciu organizacyjnym, czyli z punktu widzenia wzajemnych powiązań struktur administracji publicznej²². Nie powinno się jednak zapominać, że przedmiot dociekań każdorazowo wyznacza płaszczyzna badań, która w tym wypadku ogranicza się do treści relacji łączących organy administracji publicznej funkcjonujących zarówno w układach scentralizowanych, jak i zdecentralizowanych. Tak też, poza polem badania pozostaje funkcjonalna koncepcja nadzoru²³. Zabieg ten w zamyśle ma przyczynić się do ustalenia zakresu relacji łączących podmioty stosunku nadzorczego, co z kolei może okazać się nieodzowne przy wyznaczeniu podmiotów legitymowanych do składania skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze. Wzajemne powiązania struktur administracji publicznej, na które będą się składały zakres nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz jego kryteria, wyznaczają obszar samodzielności przyznanej tym związkom publicznoprawnym. W wypadkach jej naruszenia jednostka samorządu terytorialnego musi mieć zagwarantowane publiczne prawo podmiotowe w postaci prawa skarżenia do sądu administracyjnego niezgodnej z prawem – w jej ocenie – ingerencji nadzorczej. Analiza relacji zachodzących w ramach stosunku nadzorczego pozwoli na znalezienie odpowiedzi na pytania: kiedy, komu i na jakie akty służyć będzie skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze? Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorial-

2007, s. 17–25 oraz *J. Jendroška*, Polskie postępowanie administracyjne, Wrocław 2001, s. 14–15. Nieco odmiennie *T. Bąkowski*, O relacjach zachodzących pomiędzy administracyjnym prawem ustrojowym i postępowaniem administracyjnym na podstawie kilku przykładów, [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a., pod red. *J. Niczyפורuka*, Lublin 2010, s. 23–30.

²² *R. Michalska-Badziak*, Powiązania organizacyjne i funkcjonalne między podmiotami administrującymi, [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, pod red. *M. Stahl*, Warszawa 2009, s. 273–277; *P. Rączka*, Nadzór nad samorządem zawodowym, Toruń 1999, s. 79–109; *P. Chmielnicki*, Akty nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce, Warszawa 2006, s. 15–23; *S. Jędrzejewski*, Zakres pojęcia „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego (kolejna próba zbliżenia poglądów), [w:] Administracja u progu XXI wieku, pod red. *Z. Niewiadomskiego*, Przemysł 2000, s. 275 i n. oraz *K. Bojarski*, Nadzór nad samorządem terytorialnym, [w:] Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej, pod red. *M. Czuryk*, *M. Karpiuka*, Warszawa 2010, s. 22.

²³ Koncepcja funkcjonalna wymagałaby raczej prowadzenia badań na płaszczyźnie relacji zachodzących pomiędzy administracją publiczną a jednostką.

nego i jej sądowej ochrony. Nie można jednak omawiać relacji łączących te podmioty, bez odwołania się do problematyki stosunku prawnego²⁴.

Pojęcie stosunku administracyjnoprawnego określane jest mianem pojęcia- narzędzia, służy ono bowiem jako „[...] narzędzie poznania prawa [...]”²⁵. Również współcześnie, podkreśla się, iż pojęcie to: „[...] które od dawna odgrywa istotną rolę w poznawaniu prawa, a zarazem stało się powszechne w jego praktycznym stosowaniu i nauczaniu. Jest to więc pewna konstrukcja myślowa, pewien model, za pomocą którego systematyzujemy i interpretujemy porządek prawny; model ten można odrzucić i próbować zastąpić innym, co miało już miejsce w nauce prawa, bez większego jednak powodzenia [...]”²⁶. W przyjętym znaczeniu stanowi ono zatem pojęcie użyteczne w opisywaniu działań administracji publicznej, za pomocą którego analizuje się relacje zachodzące pomiędzy administracją publiczną a podmiotami, z którymi administracja ta się styka (podmiotami administrowanymi)²⁷.

Stosunek administracyjnoprawny stanowi jeden z rodzajów stosunków prawnych. W tym też zakresie można wykorzystać dorobek innych gałęzi nauk prawnych, w szczególności zaś teorii prawa²⁸. W ogólności zatem o stosunkach prawnych mówi się w takich przypadkach, gdy ze względu na jakąś obowiązującą normę prawną, która dotyczy podmiotów prawa, przedmiotem obowiązku jednego z nich jest określone zachowanie się wobec drugiego²⁹. *F. Longchamps* zakładał, że: „o stosunku prawnym chcemy mówić wtedy, gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów prawnych takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego”³⁰. Należy jednak zaznaczyć, że stosunki administracyjnoprawne będące jednym z rodzajów stosunków prawnych w ogólności, posiadają sobie tylko właściwe cechy, które odróżniają je od pozostałych, zwłaszcza stosunków cywilnoprawnych.

²⁴ Jak słusznie bowiem pisał *J. Starościk* „organizacja i działalność każdego z organów administracji publicznej jest prawnie regulowana, a więc stosunki między organami administracji publicznej są stosunkami prawnymi”, *J. Starościk*, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 10.

²⁵ *F. Longchamps*, *Uwagi o pojęciu w naukach prawnych*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Prawo VII, Wrocław 1960, s. 12 i n.

²⁶ *Prawo administracyjne*, pod red. *J. Bocia*, Wrocław 2007, s. 363.

²⁷ *S. Nitecki*, *Stosunek administracyjnoprawny a samorząd terytorialny*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego*. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr. J. Filipka, Kraków 2001, s. 507.

²⁸ *J. Starościk*, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. III, pod red. *T. Rabskiej, J. Łętowskiego*, Wrocław 1978, s. 6 i n.

²⁹ *Z. Ziemiński*, *O metodzie analizowania „stosunku prawnego”*, *PiP* 1967, Nr 2, s. 195.

³⁰ *F. Longchamps*, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, Prawo XII, Wrocław 1964, s. 45.

Nie wdając się w szczegóły warto wskazać, że zdaniem *J. Bocia* stosunek administracyjnoprawny, jako wzajemny układ zachowań zachodzący pomiędzy dwoma podmiotami, kwalifikowany przez prawo administracyjne „wyróżnia się spośród innych stosunków prawnych tym, że:

- 1) jednym z podmiotów tego stosunku jest zawsze (obligatoryjnie) organ administracji publicznej, który przez nawiązanie stosunku prawnego staje się podmiotem praw lub obowiązków w sferze realizacji zadań administracji i któremu z tego powodu wystarcza zdolność administracyjnoprawna czynna, sformułowana przez normy prawne określające jego kompetencje;
- 2) drugim z podmiotów stosunku może być obywatel, spółka, przedsiębiorstwo państwowe, zakład administracyjny i każda inna jednostka organizacyjna kwalifikowana przez prawo jako podmiot praw bądź obowiązków administracyjnoprawnych;
- 3) podmiotem rozstrzygającym o treści wzajemnych między dwoma podmiotami praw czy obowiązków jest zawsze organ administracji publicznej (z wyjątkiem stosunków powstających z mocy prawa), niezależnie od tego, czy inicjatywa nawiązania stosunku wyszła od organu administracyjnego (z urzędu), czy od drugiej strony stosunku (na wniosek). Ta zdolność organu do rozstrzygania o prawach i obowiązkach odzwierciedla się w tzw. jednostronności stosunku administracyjnego, czyli władztwie administracyjnym. Konstrukcja tego władztwa opiera się na nierównorzędności podmiotów, wyrażającej się w możliwości kształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji drugiego podmiotu, niezależnie od jego woli, ale zgodnie z prawem przedmiotowym³¹.

Pomocnym w dalszych rozważaniach będzie też przytoczenie znanych w doktrynie klasyfikacji stosunków administracyjnoprawnych. Trzeba jednak zastrzec, że zaprezentowane zostaną tylko te rodzaje stosunków administracyjnoprawnych, które mogą się okazać przydatne w ustaleniu charakteru prawnego stosunku nadzorczego.

J. Boć zwraca uwagę, iż klasyfikacja stosunków administracyjnoprawnych na poszczególne ich rodzaje opiera się na zmianie poszczególnych elementów, które składają się na ten stosunek, a zatem jego podmiotów, przedmiotu lub treści³². Zakres tych zmian może być rzecz jasna zróżnicowany. Elementem najbardziej stabilnym jest oczywiście przedmiot stosunku. Najbardziej „ruchomym” elementem jest natomiast treść stosunku administracyjnoprawnego. W zasadzie wiele rodzajów stosunków administracyjnoprawnych różni się między sobą jedynie ze względu na treść. Charakter normy prawnej stanowiącej źród-

³¹ *J. Boć*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. *J. Bocia*, Wrocław 2007, s. 364.

³² *Ibidem*, s. 368.

ło powstania stosunku prawnego implikuje podstawowy podział na stosunki materialnoprawne (typowy stosunek administracyjnoprawny) i procesowe³³. Pierwsze mają charakter trwałe, tak jak trwałe są prawa i obowiązki kwalifikowane przy ich pomocy, natomiast drugie mają charakter przejściowy. Nie są one samodzielne w tym sensie, że kwalifikowane za ich pomocą postępowanie administracyjne czy też sądowe zmierza zawsze do ustalenia pierwszego rodzaju stosunku, tj. materialnoprawnego, nawet jeśli w konsekwencji wydanego aktu administracyjnego układ wzajemnych między stroną i organem danego aktu administracyjnego praw i obowiązków nie uległ zmianie. *J. Boć* zaznacza przy tym, iż nie każdy stosunek materialnoprawny poprzedza stosunek procesowy. Jeśli bowiem stosunek materialnoprawny wynika bezpośrednio z samego prawa nie możemy mówić o poprzedzającym to zdarzenie procesie. Stosunki procesowe autor ten dzieli natomiast na proceduralne i sporne. Ze stosunkiem procesowym proceduralnym mamy do czynienia jedynie w toku postępowania przed organami administracji państwowej, jego budowa jest analogiczna do budowy stosunku materialnoprawnego. Oznacza to, iż pozycja strony i organu prowadzącego postępowanie jest nierównorzędna. Dla tego rodzaju stosunku jednostronność rozstrzygnięcia jest zresztą charakterystyczna „co wyraża się zazwyczaj w uzależnieniu czynności procesowej jednego uczestnika postępowania od czynności procesowej drugiego uczestnika, ale w uzależnieniu o charakterze tylko formalnym (np. organ musi rozpatrzyć wniosek strony o zawieszenie postępowania ale nie musi go uwzględnić)”³⁴.

Stosunek procesowy sporny zachodzi w sytuacji, gdy pozycje organu i strony, które są nierównorzędne w stosunku procesowo-proceduralnym, wyrównują się. Z sytuacją taką mamy do czynienia przed sądem administracyjnym. Stronami takiego stosunku będą zawsze skarżący oraz organ administracji publicznej, którego sprawa dotyczy³⁵.

J. Zimmermann dokonując podziału stosunków administracyjnoprawnych rozróżnia stosunki zewnętrzne i wewnętrzne. Te pierwsze łączą ze sobą „organ [...] organ administracji publicznej i podmiot nienależący do tej administracji”³⁶, takie też podmioty mogą wchodzić z administracją publiczną w stosunki materialnoprawne i procesowe. Natomiast stosunki wewnętrzne łączą ze sobą podmioty administracji publicznej należące do jednej struktury organizacyjnej administracji publicznej, o czym decyduje administracyjne prawo ustrojowe³⁷.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, s. 369.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, Warszawa 2010, s. 256.

³⁷ *Ibidem*, s. 256–257; por. też *J. Filipek*, Prawo administracyjne, instytucje ogólne, cz. II, Kraków 2001, s. 44 i n.