

## ADMINISTRACJA PUBLICZNA

---

Pojęcie administracji publicznej należy do jednego z podstawowych pojęć używanych w → **nauce prawa administracyjnego** i w nauce administracji. Definiowane jest ono w różnych ujęciach autorskich i w różnych kontekstach, w zależności od tego, jakie komponenty, cechy, wartości, czy zasady organizacji i funkcjonowania charakteryzujące zjawisko społeczne zwane administracją publiczną, stanowią przedmiot analiz i ustaleń badawczych (zob. wykaz literatury podstawowej oraz np. J. Boć, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka...*, s. 17 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 79 i n.)

Dla prezentowanej w niniejszym Leksykonie problematyki → **prawa administracyjnego materialnego** zasadnicze znaczenie ma określenie administracji publicznej w dwóch ujęciach (aspektach): podmiotowym (strukturalnym, instytucjonalnym) i przedmiotowym (czynnościowym, funkcjonalnym). Zarówno bowiem ogólne pojęcie „administracji”, jak i pojęcie „administracji publicznej” (jako kwalifikowanej postaci szeroko rozumianej „administracji”) są pojęciami złożonymi (syntetycznymi), składającymi się z dwóch, nierozzerwalnie ze sobą związanych elementów (pojęć szczegółowych), a mianowicie: „administratorów” i „administrowania”. Administratorzy, to podmioty (stanowiska pracy, ludzie), których funkcją jest prowadzenie działalności administracyjnej (aspekt podmiotowy pojęcia administracji), zaś pojęcie administrowania obejmuje działalność, jaka podejmowana jest przez administratorów wobec innych osób (działalność służebna, usługowa) na podstawie odpowiednich ustaleń, w szczególności na podstawie obowiązujących przepisów prawa, co oznacza, że jest to działalność wykonawcza (aspekt przedmiotowy pojęcia administracji). W konsekwencji – definiowanie administracji publicznej w ujęciu podmiotowym polega na określeniu kategorii podmiotów (administratorów – zwanych → **podmio-**

**tami administracji publicznej**, bądź – szerzej – podmiotami administrującymi), które powołane są do prowadzenia działalności administracyjnej w państwie i które biorą udział w realizacji → **norm prawa administracyjnego materialnego**, drugie zaś ujęcie administracji publicznej – funkcjonalne – ma na celu przedstawienie działalności owych podmiotów, podejmowanej m.in. na podstawie administracyjnoprawnej regulacji materialnej.

Zjawisko społeczne zwane „administracją”, związane jest z funkcjonowaniem zorganizowanych zespołów ludzkich (instytucji), które powołane są do realizacji określonych celów (zadań). Każda instytucja ma swoją „administrację wewnętrzną”, składającą się z wyodrębnionych pod względem strukturalnym i funkcjonalnym podmiotów – administratorów (stanowisk pracy i zatrudnionych na tych stanowiskach ludzi), którzy prowadzą działalność polegającą na tworzeniu warunków do realizacji celów danej instytucji (np. administracja wewnętrzna urzędu wojewódzkiego, sądu, czy przedsiębiorstwa). W instytucjach prywatnych taka administracja nosi nazwę „administracji prywatnej”, działającej w imieniu i na rzecz właściciela owej instytucji oraz jej użytkowników i ma charakter administracji niepublicznej (np. administracja prywatnego szpitala, czy uczelni niepublicznej).

W instytucji jaką jest nowożytnie, demokratyczne państwo administrację wewnętrzną tego państwa określa się mianem administracji publicznej; jest ona niezbędnym i koniecznym elementem organizacji każdego państwa, celem jej istnienia jest bowiem tworzenie – na podstawie odpowiednich regulacji prawnych – warunków do sprawnego funkcjonowania całego organizmu państwowego oraz stała, planowa, aktywna i twórcza służba społeczeństwu, polegająca na organizowaniu i kierowaniu życiem publicznym w państwie. Przymiotnik „publiczna” związany z terminem „administracja” podkreślić ma, że administracja funkcjonująca w państwie działa *pro publico bono*, realizując powierzone jej zadania i kompetencje na rzecz → **interesu publicznego** i dla dobra wspólnego społeczeństwa, z jednoczesnym poszanowaniem interesów indywidualnych poszczególnych jego członków (→ **jednostek**), a także, że obok głównego administratora, jakim jest państwo i działające w jego imieniu podmioty (→ **organy**) administracji państwowej, funkcjonują również, tworzone przez to państwo, podmioty samorządowe (w RP – jednostki samorządu terytorialnego i samorzady zawodowe), które realizują powierzone im zadania własne i związane z nimi kompetencje w imieniu, na rzecz i na rachunek wspólnot samorządowych, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej.

Na pojęcie polskiej administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym składa się ogół (system) podmiotów, czyli wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej państwa instytucji (jednostek organizacyjnych, stanowisk pracy), które – zbiorczo – określa się mianem: podmioty administrujące. Wśród nich wyróżnić należy: podmioty administracji publicznej i inne podmioty administrujące. Podmiotami administracji publicznej są instytucje, które zostały utworzone w celu wykonywania funkcji administracyjnych państwa (tzw. aparat administracyjny

państwa). Natomiast do innych podmiotów administrujących zalicza się takie instytucje, które – nie należąc do struktury aparatu administracyjnego – wykonują powierzone im tzw. zadania zlecone z zakresu administracji publicznej (rozumianej przedmiotowo), np.: organizacje społeczne, związki wyznaniowe, przedsiębiorstwa prywatne, a nawet osoby fizyczne (zob. → **partnerstwo publiczno-prywatne**; → **udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w realizacji materialnego prawa administracyjnego**; → **współdziałanie podmiotów administracji publicznej ze społeczeństwem**).

Z punktu widzenia podziału władz w Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 10 Konstytucji RP) podmioty administracji publicznej sprawują w państwie władzę wykonawczą (oprócz nich realizacja tej władzy powierzona jest Prezydentowi RP oraz podmiotom kontroli państwowej, np. NIK, prokuratura, RPO). Podmioty administracji publicznej można podzielić na dwie kategorie: podmioty administracji państwowej i podmioty samorządowe. Do podmiotów administracji państwowej należą organy administracji rządowej i ich urzędy administracyjne. Są to: organy naczelné (RM, Prezes RM, ministrowie), organy centralne (np. Główny Komendant Policji, Główny Inspektor Sanitarny), organy terenowe – ogólne i zespolone, tworzące tzw. wojewódzką i powiatową administrację zespoloną (wojewoda i np. kurator oświaty, czy powiatowy inspektor nadzoru budowlanego) oraz terenowe organy administracji niezespolonej (np. naczelnik urzędu skarbowego, dyrektor urzędu morskiego). Do organów administracji państwowej należą również tzw. pozarządowe organy tej administracji (np. GIODO, KRRiT, organy PiP) podporządkowane bezpośrednio Sejmowi.

Drugą kategorię podmiotów administracji publicznej tworzą podmioty samorządowe, należą do nich: jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) oraz samorządy zawodowe (np. samorząd radców prawnych, czy samorząd lekarski), które powierzone im zadania i kompetencje realizują – przede wszystkim – za pomocą swoich organów (np. rady gminy, wójta, czy okręgowej rady lekarskiej).

Do podmiotów administracji publicznej zaliczyć również należy publiczne – państwowe i samorządowe → **zakłady administracyjne**, agencje, fundusze celowe, spółki i fundacje prawa publicznego oraz przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (w zależności od celów badawczych i dydaktycznych struktura organizacyjna administracji publicznej przedstawiana jest w literaturze w różnych autorskich ujęciach, zob. np. [w:] System prawa administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, *passim*; Ustrojowe prawo administracyjne, L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.); oraz wykaz literatury podstawowej).

W drugim ujęciu – przedmiotowym (funkcjonalnym) – pojęcie administracji publicznej oznacza działalność administracyjną, prowadzoną przez podmioty tej administracji. Działalność ta – niezwykle różnorodna i bogata w swej treści, metodach i formach realizacyjnych – obejmuje dwie tzw. → **sferę działania administracji publicznej**: sferę działań wewnętrznych i sferę działań zewnętrznych.

Działalność wewnętrzna (normowana przepisami prawa administracyjnego-ustrojowego) prowadzona jest w obrębie struktur organizacyjnych administracji publicznej: w pojedynczym podmiocie tej administracji (np. stosunki przełożony – podwładny) oraz w systemie podmiotów (np. stosunki: podmiot nadrzędny – podmiot podporządkowany). Ma ona na celu stworzenie warunków, by zasadnicza funkcja (misja) podmiotów administracji publicznej, jaką jest ich działalność w sferze zewnętrznej, była w pełni realizowana.

Działalność prowadzona w sferze zewnętrznej regulowana jest – przede wszystkim – normami prawa administracyjnego materialnego i polega na organizatorskim i kierowniczym (władczym) oddziaływaniu przez podmioty administrujące na społeczeństwo (→ **jednostki**); działalność ta podejmowana jest na rzecz interesu publicznego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa ustawowego, na podstawie powierzonych tym podmiotom zadań i kompetencji, w odpowiednich → **formach prawnych działania** i → **procedurach** prawnych, mając na celu tworzenie warunków dla zaspokajania potrzeb społecznych oraz służąc kształtowaniu i porządkowaniu życia publicznego – zgodnie z wartościami powszechnie uznanymi w państwie. W ujęciu modelowym działalność ta – oparta na normach prawa administracyjnego materialnego – obejmuje następujące, podstawowe typy czynności prawnych podejmowanych przez podmioty administrujące wobec jednostek: → **stanowienie norm prawnych** na podstawie upoważnień ustawowych (np. wydanie rozporządzenia), → **stosowanie norm administracyjnego prawa materialnego** (np. wydanie → **decyzji administracyjnej**), → **kontrolę przestrzegania prawa** (np. kontrola drogowa), w przypadku zaś negatywnego wyniku kontroli – zastosowanie odpowiednich → **sankcji administracyjnoprawnych**, a także podejmowanie → **czynności materialno-technicznych** (np. w formie wydania → **zaświadczenia**) oraz czynności planistycznych, informacyjnych, → **faktycznych** czy → **organizatorskich**. Działalność administracyjna w sferze zewnętrznej realizowana jest również na podstawie norm prawa cywilnego (zob. np. Umowy w administracji, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *passim*) oraz – w ograniczonym zakresie – na podstawie norm prawa karnego (np. nałożenie grzywny w formie mandatu za popełnione wykroczenie). Wymienione czynności podmiotów administrujących mają charakter władczy (kierowniczy, jednostronny, właściwy – w szczególności – organom administracji publicznej), bądź niewładczy i organizatorski.

Z punktu widzenia funkcji (zadań) pełnionych przez administrację publiczną na rzecz społeczeństwa wyróżnia się: administrację ingerującą (policijną, reglamentacyjną), administrację infrastruktury (właścicielską, zawiadowczą, zarządzającą) i administrację świadczącą (np. w sferze pomocy i zabezpieczenia społecznego); biorąc natomiast pod uwagę dziedziny życia publicznego objęte działalnością administracyjną wyodrębnić można np. administrację morską, skarbową, ochrony zdrowia, czy bezpieczeństwa i porządku publicznego itd., zaś w zakresie kształtowania stosunków międzynarodowych mówić można o administracji międzynarodowej – globalnej i regionalnej (np. administracja UE).

### Literatura:

- A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Wrocław 2003;  
A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013;  
H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004;  
J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Jubileuszowej Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005;  
*System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011;  
W. Śniecikowski, *Nowa jakość w administracji publicznej*, ST 2001, Nr 12;  
*Umowy w administracji*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Wrocław 2008;  
*Ustrojowe prawo administracyjne*, L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), Warszawa 2011;  
K. Żukowski, *Administracja publiczna*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), Warszawa 2009.

[K.Ż.]

## AKSJOLOGIA MATERIALNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

---

Pośród różnych sposobów ujęcia istoty → **prawa administracyjnego materialnego**, godnym odnotowania jest określenie tej gałęzi prawa z perspektywy wartości, jakie prawo to eksponuje i chroni. Według Z. Cieślaka, podstawy aksjologiczne są głównym kryterium wyróżniającym prawo administracyjne spośród pozostałych gałęzi prawa (Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...*, s. 52). Powyższe podejście do określenia prawa administracyjnego jest kontynuacją myśli A. Peretiatkowicza, który przyjmuje, że prawo sądowe stanowi realizację prawa samego w sobie, zaś prawo administracyjne jest środkiem realizacji potrzeb społecznych (A. Peretiatkowicz, *Podstawowe...*, s. 9). Z. Cieślak, odnosząc się do myśli powołanego autora przyjmuje, że prawo administracyjne jawi się jako „uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnianych ze względu na dobro wspólne” (Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 52).

Aksjologia prawa administracyjnego materialnego, będąca elementem szerszego zjawiska, jakim jest aksjologia prawa jako takiego, wydaje się być problemem bardziej złożonym. Można by bowiem aksjologię prawa administracyjnego materialnego rozpatrywać przez pryzmat co najmniej trzech grup wartości. Po pierwsze, wartości wprowadzane do prawa administracyjnego, „niezbędne dla jego należytego funkcjonowania”; po drugie, wartości „tworzone przez samo prawo administracyjne” i po trzecie, „wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni, czyli takie, dla ochrony których prawo administracyjne jest tworzone” (J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 75 i 76).

Do pierwszej z wymienionych grup, należałoby zaliczyć w szczególności te wartości, które zostały wyekspozowane w Konstytucji RP i przybierały w większości przypadków postać zasad prawnych. Chodzi tu między innymi o: lega-

lizm, pomocniczość, proporcjonalność, równość wobec prawa, obiektywizm, jawność, jasność, sprawiedliwość, moralność. Można by też w tej grupie wyodrębnić wartości, które w szczególnie sposób wyznaczają granicę regulacjom administracyjnoprawnym oraz procesowi ich stosowania. Wśród nich znajdują się między innymi, objęte konstytucyjną gwarancją ochrony, wolności osobiste, polityczne, ekonomiczne i kulturalne.

Część z wartości należących do pierwszej grupy została przez ustawodawcę zaliczona do ogólnych zasad, o których mowa w Dziale I Rozdz. 2 KPA, a które w znacznej części, zdaniem doktryny i orzecznictwa, odnoszą się nie tylko do aspektów procesowych, ale w równym stopniu do prawa administracyjnego materialnego. Przykładem tego może być zasada szybkości postępowania, uwzględniająca wartość jaką jest sprawność działania organów administracji publicznej, realizujących kompetencje do stosowania normy prawa administracyjnego materialnego, czy też kontroli jego przestrzegania.

Wśród wartości wewnętrznych prawa administracyjnego materialnego na pierwszy plan wysuwa się → **prawo do dobrej administracji** (*Ibidem*, s. 87), któremu powinny towarzyszyć: racjonalność, jasność, jawność, ekonomiczność. Do wartości „tworzonych przez samo prawo administracyjne” należy też zaliczyć: realizację zadań publicznych „z urzędu” (w zakresie określonym przepisami prawa); odformalizowanie w porównaniu z regulacjami karnoprawnymi i cywilnoprawnymi, trybów urzeczywistniania → **norm materialnego prawa administracyjnego**, elastyczność norm uzyskiwaną przez stosowanie konstrukcji → **uznania administracyjnego** oraz używanie częściej niż w innych gałęziach prawa tzw. → **klauzul generalnych** i → **zwrotów niedookreślonych**. Istotną wartością wynikającą z samego charakteru prawa administracyjnego materialnego jest również i to, że administracyjnoprawna regulacja daje prawodawcy możliwość względnie szybkiej reakcji na zamiany zachodzące w przestrzeni publicznej i towarzyszące im potrzeby dokonania stosownych modyfikacji obowiązującego porządku prawnego.

Główną wartością poddaną ochronie przez prawo administracyjne materialne jest dobro wspólne. Ochrona dobra wspólnego, ujmowana również jako ochrona interesu publicznego (określanego zwłaszcza w dawniejszych regulacjach mianem interesu społecznego), działanie w celu urzeczywistniania interesu publicznego, zawężanego czasem do interesu państwa, jest podstawową racją bytu prawa administracyjnego materialnego. Innymi słowy, uzasadnieniem istnienia tej gałęzi prawa jest ochrona dobra wspólnego (interesu publicznego, społecznego, państwowego). We współczesnej → **naucze prawa administracyjnego** wyraźnie akcentuje się jeszcze jedną wartość podlegającą ochronie przez prawo administracyjne materialne, komplementarną w regulacjach administracyjnoprawnych wobec dobra wspólnego, a obecnie w wielu przypadkach stawianą na równi z dobrem wspólnym. Wartością tą jest interes jednostki, jej wolności i prawa. Stąd też prawo administracyjne materialne określane jest niekiedy mianem „prawa obywatelskiego”. Administracyjnoprawna ochrona podmiotów

indywidualnych polega przede wszystkim na wyznaczaniu granic ingerencji władzy publicznej w sferę praw i wolności → **jednostki**. Przejawia się również w określaniu prawnych podstaw do realizacji w zgodzie z zasadą pomocniczości świadczeń przez podmioty publiczne wobec jednostek w przypadkach, gdy te nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb zarówno socjalno-bytowych, jak i tych o charakterze niematerialnym.

**Literatura:**

- Z. Cieślak, Istota i zakres prawa administracyjnego, [w:] Prawo administracyjne, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2006;  
S. Fundowicz, Aksjologia prawa administracyjnego, [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2007;  
L. Leszczyński, Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego, [w:] System prawa administracyjnego, t. 4, Wykładnia w prawie administracyjnym, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012;  
A. Peretiatkowicz, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1946;  
G. Szpor (red. nauk.), Jawność i jej ograniczenia, t. II, Z. Cieślak (red.), Podstawy aksjologiczne, Warszawa 2013;  
J. Zimmermann, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013.

[T.B.]

---

**AKT ADMINISTRACYJNY**

---

Akt administracyjny – pojęcie doktrynalne, używane dla naukowego opisu jednej z podstawowych → **form prawnych działania podmiotów administracji publicznej**.

Historycznie pojęcie aktu administracyjnego było budowane w nawiązaniu do wyroku, jako formy działania władzy sądowniczej i służyło ochronie praw adresatów takiego aktu. Koncentrując się na prawnych aspektach działania administracji publicznej pojęcie aktu administracyjnego wiązano z każdym działaniem w sferze prawnej. W rezultacie pojęcie aktu administracyjnego było tożsame z pojęciem aktu administracji z prawem regulowanej w zewnętrznej sferze działalności administracji publicznej. Zważywszy, że w XIX w. wewnętrzna sfera działania administracji była traktowana jako jej *res internae* (tj. funkcjonująca *praeter* prawa ustawowego) pojęcie aktu administracyjnego z oczywistych powodów było wiązane z działaniem administracji publicznej na zewnątrz jej struktury organizacyjnej. W zewnętrznej sferze działania istotnym sposobem działania organu administracji publicznej jest stanowienie prawa uzewnętrzniające się w postaci źródeł prawa; w każdym razie odnosi się do tych organów, które są wyposażone w kompetencje prawotwórcze. Zważywszy na kategoriałne różnice pomiędzy stanowieniem prawa a jego stosowaniem w nauce polskiej przeważa pogląd uznający akt normatywny za osobną, niezwiązaną z aktem administracyjnym, formę działania administracji publicznej. W ten sposób pojęcie aktu administracyjnego jest kojarzone z aktem indywidualno-konkretnym, jako

formą działania w relacjach pomiędzy organem administracji publicznej a jednostką niepodporządkowaną organizacyjnie temu organowi. W konsekwencji powyższego pojęcie aktu administracyjnego staje się synonimem aktu stosowania prawa.

Współczesna nauka postrzega prawo administracyjne jako złożoną gałąź prawa. Nie budzi wątpliwości, że w jej ramach funkcjonują trzy odrębne kategorie norm prawnych, a to: → **normy prawa administracyjnego materialnego** oraz normy prawa administracyjnego procesowego oraz normy prawa administracyjnego ustrojowego. W rezultacie powyższego, pojęcie aktu administracyjnego należałoby relatywizować do każdej z tych grup norm prawnych. Akt administracyjny jest formą działania uzewnętrzniającą się w postaci sformalizowanego aktu stosowania administracyjnego prawa materialnego; choć nazwy własne tj. określone w przepisach prawa materialnego są różne (np. zgoda, sprzeciw, atest, zezwolenie, koncesja, licencja). Z racji stosowania prawa w ramach sformalizowanego postępowania administracyjnego, powszechnie przyjętą nazwą, również w przepisach KPA, jest → **decyzja administracyjna**.

Samodzielnym przedmiotem stosowania prawa mogą być również przepisy procesowe (→ **postępowanie administracyjne**). Tytułem przykładu można wskazać na przepisy dotyczące zawieszenia postępowania, przywrócenia i odmowy przywrócenia terminu, a także akty indywidualno-konkretne wydawane w ramach → **egzekucji administracyjnej** i cywilnej (dotyczące zawieszenia lub umorzenia postępowania, czy dokonujące wskazania środka egzekucyjnego jaki ma być zastosowany). Na oznaczenie tego typu aktów można użyć wspólnego dla nich terminu postanowienie.

Według przyjętych powyżej założeń, akt administracyjny to oparty na prawie akt stosowania prawa: administracyjnego materialnego (decyzja administracyjna), administracyjnego procesowego (postanowienie). Tak rozumiany akt administracyjny charakteryzuje się tym, że: 1) jest aktem stosowania prawa, co wyklucza z tego obszaru akty stanowienia prawa, 2) jest aktem „zewnętrznym” w tym sensie, że pomiędzy organem wydającym akt a jego adresatem nie zachodzą organizacyjne stosunki nadrzędności-podporządkowania, 3) jest skierowany na ukształtowanie → **sytuacji administracyjnoprawnej** podmiotu do którego jest adresowany, 4) jego skuteczność może być, w razie potrzeby, wymuszona środkami przymusu państwowego (egzekucyjnymi, karnymi lub sankcją nieważności), 5) podmiot, do którego akt administracyjny jest skierowany posiada prawem określoną sferę własnych praw i obowiązków, 6) legalność aktu administracyjnego może być z inicjatywy jego adresata poddana kontroli sądowej, w tym zwłaszcza kontroli sądu administracyjnego, 7) przysługuje mu domniemanie legalności i prawidłowości, tak długo dopóki nie zostanie to domniemanie „obalone” przez wydanie aktu weryfikacyjnego w ramach właściwej procedury administracyjnej lub sądowno-administracyjnej. Powyższa konstrukcja aktu administracyjnego odnosi się do zewnętrznej sfery działania administracji publicznej, objętej regulacją prawa powszechnego.



W tej sferze, w ramach przeprowadzanych klasyfikacji, akty administracyjne dzieli się m.in. na akty konstytutywne oraz deklaratoryjne; podział nawiązujący do klasyfikacji orzeczeń w postępowaniu cywilnym, w obszarze prawa administracyjnego mający nie tak istotne znaczenie głównie dlatego, że akt administracyjny ze swej istoty jest zawsze konstytutywny w tym znaczeniu, iż jego wydanie stanowi przedmiot ustawowej kompetencji właściwego organu administracji publicznej i jest niezbędne dla ukształtowania sytuacji prawnej adresata. Wyróżnia się też akty wydawane na wniosek właściwego, zainteresowanego podmiotu oraz akty administracyjne wydawane z inicjatywy właściwego organu administracji publicznej; jest to podział nawiązujący do inicjatywy wydania aktu – można ogólnie powiedzieć, że „na wniosek” wydawane są wówczas, gdy chodzi o udzielenie uprawnień, zaś „z urzędu”, gdy zachodzi potrzeba cofnięcia uprawnienia albo nałożenia obowiązku prawnego. Jeszcze innym podziałem jest wyróżnienie aktów administracyjnych związanych oraz aktów administracyjnych „swobodnych” (J. Zimmermann, Prawo...). W przypadku aktów związanych, organ wydający „przenosi” w określonym stanie faktycznym na adresata aktu wolę ustawodawcy. Znacznie bardziej aktywną i twórczą rolę organ wydający akt odgrywa w przypadku aktów swobodnych (opartych na uznaniu administracyjnym) i choć nie ma on tutaj całkowitej swobody, to jednak może wybierać pomiędzy różnymi wariantami treści sytuacji prawnej dopuszczonymi przez ustawodawcę.

Wspomnieć też należy o zastosowaniu pojęcia aktu administracyjnego do teoretycznej analizy i opisu czynności podejmowanych na obszarze objętym regulacją prawa ustrojowego, czyli stosunków prawnych zachodzących wewnątrz aparatu administracji publicznej. Tego typu akty administracyjne są w nauce kwalifikowane jako wewnętrzne akty administracyjne.

### Literatura:

- W. Chróścielewski, Akt administracyjny generalny, Łódź 1994;  
D.K. Kijowski, Pozwolenia w administracji publicznej, Białystok 2000;  
M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1995;  
K. Ziemiński, Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji, Poznań 2005;  
J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2014.

[E.B.]

## ANALOGIA W MATERIALNYM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

---

Analogia jest jednym z najbardziej dyskusyjnych „narzędzi” prawniczych, a jej treść i rozumienie przedmiotem nieustających sporów, podobnie jak dopuszczalność jej użycia w procesie stosowania prawa. Choć analogia stanowi klasyczną problematykę rozważań teorii prawa, to jednak jej praktyczne zastosowanie następuje na gruncie konkretnych gałęzi prawa.

Problem analogii bierze się z naturalnych „niedostatków” regulacji prawnej i powstaje w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba określenia skutków prawnych jakiegoś zdarzenia, a nie ma normy prawnej, która by wprost odnosiła się do tego stanu. W pewnym więc sensie analogia służy wypełnianiu luk w prawie. Podobną funkcję wypełnia → **wykładnia**, z tym że ta ostatnia ma na celu odkodowanie tekstu przepisu, by ustalić treść normy. Analogia jest rodzajem wnioskovania prawniczego z podobieństwa – *argumentum a simili*. Opiera się na założeniu, że w sytuacjach zbliżonych dopuszczalne jest zastosowanie takiej samej argumentacji. W przypadku analogii mamy do czynienia z sytuacją prawnie nieunormowaną, co do której stosujący prawo sądzi, że należałoby ustalić skutki prawne jej zaistnienia.

Już od czasów rzymskich wyróżnia się dwa typy analogii. Są to *analogia legis* oraz *analogia iuris*.

W klasycznym stanie regulacji prawnej mamy do czynienia z sytuacją, gdy norma prawna N reguluje stan faktyczny A wywołując skutek prawny B. *Analogia legis* będzie miała miejsce, jeśli organ stosujący prawo zechce normę N – aby osiągnąć skutek B – zastosować w stanie faktycznym A1, czyli w stanie podobnym. W rezultacie więc chodzi o to, aby w podobnym stanie faktycznym, za pomocą norm N osiągnąć taki sam skutek, jak w „pierwotnym” stanie A. W przypadku *analogii legis* można odnieść się zarówno do jednej konkretnej normy prawnej, jak i zespołu norm. Wyróżniamy trzy podstawowe stadia stosowania w → **prawie administracyjnym materialnym analogii legis**: 1) stan rzeczywisty nie jest unormowany przez obowiązujące przepisy prawa administracyjnego, 2) istnieje norma prawna, która reguluje sytuację relewantnie podobną, 3) dochodzi do powiązania konsekwencji stanu rzeczywistego nieunormowanego prawnie z konsekwencjami wynikającymi ze stanu rzeczywistego prawnie unormowanego. Istotnym etapem stosowania omawianego wnioskovania jest badanie podobieństwa porównywanych stanów rzeczywistych polegające na ustaleniu, czy owe stany łączy dostateczny kompleks cech wspólnych. Za przykład korzystania z *analogii legis* w prawie administracyjnym można uznać odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów (B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne...*, s. 443).

Z kolei w operacji zwanej *analogią iuris* nie ma miejsca na odwołania się do realnie istniejącej normy prawa administracyjnego, gdyż taka norma nie istnieje. Aby wywołać pożądany przez organ stosujący prawo skutek prawny, organ ten odwołuje się do norm aksjologicznych uzasadniających regulację prawną i preferowanych w państwie wartości, czy też do zasad prawa wywiedzionych z ogółu przepisów, czyniąc je podstawą prawną wydawanego rozstrzygnięcia.

Wnioskovanie we wskazanych rodzajach analogii jest oparte na założeniu, że ustawodawca jest racjonalny i konsekwentny i gdyby przewidział zakładany stan faktyczny, unormowałby go właśnie w taki sposób.

Zastosowanie obu typów analogii wydaje się, na gruncie materialnego prawa administracyjnego, wysoce wątpliwe. Przemawia przeciwko temu kilka argu-

mentów. Tak więc analogia, niezależnie od jej typu, zaciera różnicę między stosowaniem prawa a jego stanowieniem. W istocie bowiem, w każdej z sytuacji, gdy brak jest przepisu prawa wprost odnoszącego się do danego stanu, w „świadomości” organu stosującego prawo taki przepis musi się pojawić po to, by zrelatywizować do niego stan faktyczny. Ponadto normy prawa administracyjnego materialnego mają charakter *ius cogens*. Oznacza to, że ani organy administracji publicznej, ani adresaci norm nie mogą ich modyfikować. (J.P. Tarno, Naczelny Sąd..., s. 52) Poniekąd z ich charakteru wynika również niemożność stosowania analogii w pewnych dziedzinach ze względu na charakter spraw, które obejmują (np. w prawie podatkowym przyjmuje się założenie, że jeśli w określonym stanie rzeczy prawodawca milczy, obszar ten jest wolny od opodatkowania, innym przykładem są przepisy porządkowe mające charakter *quasi-karny*).

Kolejny argument wiąże się z tym, że w prawie administracyjnym, jako prawie publicznym, organ administracyjny musi dla rozstrzygnięcia danej sprawy posiadać nie budzącą wątpliwości kompetencję; wszelkie wątpliwości co do tego należy rozstrzygać „na niekorzyść organu”, co w sumie oznacza, że kompetencji nie można domniemywać. W odniesieniu do materialnego prawa administracyjnego należy dodać jeszcze jeden wątek – prawo to jest skierowane na kształtowanie praw i/lub obowiązków → **jednostki**, które początek swojej regulacji muszą mieć w ustawie, a organy administracji mogą te regulacje kontynuować, o ile mają ku temu upoważnienie ustawodawcy. Zakazane jest użycie analogii na niekorzyść jednostki np. przez nałożenie na nią obowiązku lub ograniczenie jej uprawnień (zob. uchw. NSA z 2.10.1995 r., VI SA 14/95, ONSA 1995, Nr 4, poz. 156; wyr. NSA z 5.10.2006 r., I OSK 540/06, CBOSA).

Jeszcze dalej idące zarzuty należy postawić *analogii iuris*, której zastosowanie może prowadzić nawet do sankcjonowania bezprawia, pod pozorem stosowania prawa. Czym innym jest natomiast uwzględnianie zasad ogólnych czy wartości w procesie → **wykładni** istniejącej normy prawnej, w tym przypadku takie uwarunkowania mogą służyć jako dyrektywy wykładni drugiego stopnia, a tym samym pomagać w usuwaniu oczywistych braków istniejącej regulacji prawnej. O ile w wyjątkowych przypadkach istnieje możliwość stosowania *analogii legis* (świadczy o tym obowiązująca linia orzecznicza, zob. uchw. NSA (7) z 15.6.2011 r., I OPS 1/11), o tyle *analogia iuris* na gruncie prawa administracyjnego jest niedopuszczalna (E. Smoktunowicz, *Analogia...*, s. 15).

### Literatura:

- E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970;  
J.P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 2000;  
B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia prawa*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.

[E.B., P.G.]