

Rozdział I. Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego

Spis treści

	Nb
§ 1. Uwagi wprowadzające	1
§ 2. Pojmowanie i istota prawa materialnego w poglądach doktryny	22
§ 3. Określenie prawa administracyjnego materialnego i jego podstawowa charakterystyka	61
§ 4. Dodatkowe właściwości prawa materialnego	79
§ 5. Parę uwag uzupełniających w sprawie pojmowania prawa materialnego (pewne kwestie dyskusyjne)	85
§ 6. Prawo administracyjne materialne a prawo ustrojowe oraz prawo proceduralne	97
§ 7. Prawo materialne a tzw. część szczegółowa prawa administracyjnego (problem prezentacji prawa materialnego)	106
§ 8. Refleksja końcowa	118

Literatura: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2015; *T. Bigo*, Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów), Lwów 1932; *J. Boć*, Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji, AUWr 1985, Nr 138; *J. Borkowski*, Normy formalne prawa administracyjnego a procedura administracyjna, AUWr 1985, Nr 857; *tenże*, Normy materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej, SPE 1982, t. XXVIII; *A. Chelmoński*, Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, AUWr 1972, Nr 167; *W. Dawidowicz*, Administratywiści a teoria prawa administracyjnego, PiP 1992, Nr 9; *tenże*, Leksykon instytucji powszechnego prawa administracyjnego, Gdańsk 1996; *tenże*, O stosowaniu prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej, PiP 1993, Nr 4; *tenże*, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1978; *tenże*, Pozycja obywatela przed organami administracji państwowej, w: Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej. Materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN (red. *L. Bar*), Ossolineum 1980; *tenże*, Prawo administracyjne, Warszawa 1987; *tenże*, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, Warszawa 1974; *tenże*, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970; *P. Dobosz*, Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego, w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dr. hab. Józefa Filipka (red. *I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga*), Kraków 2001; *Z. Duniewska*, Differentia specifica materialnego prawa administracyjnego (w teorii i orzecznictwie), w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dr. hab. Józefa Filipka (red. *I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga*), Kraków 2001; *taż.*, W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego, w: Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemysł–Rzeszów 2011; *J. Filipek*, Elementy struk-

turalne norm prawa administracyjnego, Warszawa–Kraków 1982; *tenże*, Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym, w: *B. Adamiak, J. Boć, M. Miemiec, K. Nowacki*, Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana Jendrośki w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej, AUWr 1999, Nr 266; *tenże*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. 1, Kraków 2003; *tenże*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. 2, Kraków 2001; *tenże*, Sprawa wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej w prawie administracyjnym, AUMCS 1993, vol. 40; *tenże*, Stosunek administracyjnoprawny, Kraków 1968; *R. Hauser*, Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnego prawa administracyjnego, w: Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki (red. *Z. Leoński*), Poznań 1998; *J. Homplewicz*, Płaszczyzny powiązań części ogólnej i szczegółowej systemu prawa administracyjnego, AUWr 1985, Nr 143; *J. Jagielski*, Europeizacja prawa administracyjnego materialnego na przykładzie prawa migracyjnego, w: Europeizacja polskiego prawa administracyjnego (red. *Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak*), Wrocław 2005; *tenże*, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012; *J. Jagielski, M. Cherka, P. Golaszewski, D. Pudzianowska*, Materialne prawo administracyjne jako przedmiot badań, w: Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego (red. *J. Boć, A. Chajbowicz*), Wrocław 2009; *J. Jagielski, P. Golaszewski*, Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu, w: Jakość prawa administracyjnego (red. *D. Kijowski, A. Miruć, A. Sulawko-Karetko*), Warszawa 2012; *Z. Janowicz*, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa 1987; *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956; *W. L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924; *S. Kasznica*, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946; *K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, S. Wachholz*, Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego, Kraków–Warszawa 1939; *K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko*, Polskie prawo administracyjne w zarysie, cz. I, Kraków 1922; *T. Kuta*, Pojęcie działań niewładczych, Wrocław 1963; *W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki*, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979; *J. S. Langrod*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, Kraków 2003, reprint; *tenże*, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys ogólny, t. 1, Kraków 1948; *Z. Leoński*, Materialne prawo administracyjne, Warszawa 2003; *tenże*, Problematyka wyodrębnienia materialnego prawa administracyjnego, AUWr 1985, Nr 857; *tenże*, Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego, w: Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego (red. *E. Bojanowski*), Gdańsk 1993; *tenże*, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa–Poznań 1985; *F. Longchamps*, W sprawie pojęcia administracji państwowej i pojęcia prawa administracyjnego, ZNUWr 1958, Nr 10; *tenże*, Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego, PiP 1966, Nr 6; *J. Łętowski*, Prawo administracyjne dla każdego, Warszawa 1995; *tenże*, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990; Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady (red. *M. Stahl*), Warszawa 2014; *H. Maurer*, Ogólne prawo administracyjne – Allgemeines Verwaltungsrecht, Wrocław 2003; *T. Nasbaum-Hilarowicz*, Zarys nauki administracji, Warszawa 1930; *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2013; *A. Okolski*, Wykład prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim, t. 1, Warszawa 1880; *A. Peretiatkiewicz*, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1946; Prawo administracyjne (red. *M. Jaroszyński*), t. 1, Warszawa 1952; Prawo administracyjne (red. *M. Zdyb, J. Stelmasiak*), Warszawa 2016; Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz (red. *R. Hauser, M. Wierzbowski*), Warszawa 2017; Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz (red. *T. Woś*), Warszawa 2016; Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo (red. *B. Dauter*), Warszawa 2009; Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (red. *K. Sobczak*), Katowice 1976; Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki (red. *Z. Leoński*), Poznań 1998; *P. Ruczkowski*, Pojęcie prawa administracyjnego, jego cechy i podziały, w: Prawo administracyjne (red. *M. Zdyb, J. Stelmasiak*), War-

§ 1. Uwagi wprowadzające

szawa 2016; Z. Rybicki, S. Piątek, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1984; Słownik języka polskiego (red. S. Dubisz), Warszawa 2006; J. Ślugocki, Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe, Warszawa 2007; E. Smoktunowicz, Encyklopedia obywatela PRL. Status administracyjnoprawny, Warszawa 1987; J. Starościk, Prawo administracyjne, Warszawa 1975; J. Starościk, E. Iserzon, Prawo administracyjne w zarysie, Warszawa 1959; M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym, Poznań 1996; J. P. Tarno, Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego, Łódź 1997; E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2015; A. Wasilewski, Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea czy rzeczywistość, Warszawa 1988; Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego (red. Z. Leoński), cz. I, Poznań 1998, cz. II, Poznań 2000; Wielka Encyklopedia Prawa (red. B. Hołyst), Warszawa 2005; J. Wróblewski, Modele systemów norm a system prawa, SPE 1969, t. II; P. Wszolek, Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego, Warszawa 2016; M. Zdyb, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego (studium teoretyczno-prawne), Lublin 1991; J. Zimmermann, Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013; *tenże*, Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym, w: Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego (red. J. Boć, A. Chajbowicz), Wrocław 2009; *tenże*, Jedność prawa administracyjnego, w: Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi (red. J. Supernat), Wrocław 2009; *tenże*, Kilka dylematów nauki prawa administracyjnego w okresie europeizacji, w: Europeizacja polskiego prawa administracyjnego (red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak), Wrocław 2005; *tenże*, Prawo administracyjne, Warszawa 2016.

§ 1. Uwagi wprowadzające

W ramach szerokiej charakterystyki prawa administracyjnego i prezentacji systemu tego prawa jako niewątpliwie bardzo istotne jawi się zagadnienie **prawa administracyjnego materialnego**. Kategoria: prawo administracyjne materialne nie jest oczywiście definiowana normatywnie ani też wyodrębniana wprost przez przepisy jako oddzielny zbiór regulacji prawnej, lecz stanowi ona pojęcie doktrynalne, pojawiające się jako określenie jednego z elementów struktury wewnętrznej prawa administracyjnego, obejmującej obok tego prawa materialnego także prawo administracyjne ustrojowe oraz prawo administracyjne proceduralne (procesowe). Kategorią prawa administracyjnego materialnego, postrzeganą we wspomnianym kontekście, operuje również orzecznictwo sądowoadministracyjne, wreszcie, określenie: prawo administracyjne materialne odnajdujemy w języku praktyki, nie tylko zresztą *stricte* administracyjnej, lecz i przykładowo dotyczącej dydaktyki w zakresie prawa administracyjnego w szkołach wyższych na kierunkach prawniczych i administracyjnych. 1

Jak widać, prawo administracyjne materialne zaznacza się na różnych płaszczyznach (doktryny prawa administracyjnego, orzecznictwa, praktyki administracyjnej, dydaktyki akademickiej itd.) i pomimo różnic w jego ujmowaniu z punktu widzenia treści, celów i roli, ogólnie postrzegane jest jako część składowa większej całości, tj. gałęzi prawa administracyjnego¹. 2

¹ Stąd też stosowana dalej konsekwentnie nomenklatura: prawo administracyjne materialne, bądź po prostu prawo materialne, która od strony formalnotecznicznej zdaje się najbardziej odpowiadać osadzeniu tej regulacji w ramach prawa administracyjnego jako szerszej kategorii.

- 3 W obrębie całego prawa administracyjnego prawo materialne zajmuje miejsce kluczowe, podstawowe. Można wręcz powiedzieć, że stanowi ono kwintesencję prawa administracyjnego, wypełniając od samego początku kształtowania się tej gałęzi prawa zasadniczy nurt jej unormowań. W prawie materialnym znajdują wyraz przede wszystkim wyjściowa idea i cele prawa administracyjnego, których podstawowy sens polegał (i polega nadal) na ograniczeniu pełnej swobody, dyskrecjonalności (dowolności) w działaniu władzy publicznej wobec społeczeństwa i jednostki oraz ujęciu wkraczania administracji w sferę stosunków społecznych w różnych dziedzinach w ramy określonych reguł (wiążących zarówno władzę, jak i adresatów jej oddziaływań). W prawie materialnym widoczne jest bardziej niż gdzie indziej, jak urzeczywistniane były i są determinanty aksjologiczne tworzenia i funkcjonowania prawa administracyjnego, w szczególności ochrona jednostki przed nieskrępowanym działaniem administracji, zapewnienie jednostce, poprzez wyposażenie jej w określone interesy prawne i prawa podmiotowe, pozycji interesanta, a nie „proszącego” (petenta) w stosunku do organów władzy publicznej, a jednocześnie stworzenie warunków do poszanowania i ochrony tego, co jest dobrem wspólnym.
- 4 Trafnie ten aspekt prawa administracyjnego materialnego podkreśla *Z. Duniewska*, pisząc, że „zrodziło się ono i trwa ze względu na ludzi; na potrzeby człowieka i kreowanych przez ludzi wspólnot. Nie jest ono – ze swej istoty – nastawione na spełnianie oczekiwań administracji publicznej, choć właśnie ona jest często jego inicjatorem lub kreatorem. Sprzyjając dobremu administrowaniu, prawo to tworzone jest przede wszystkim dla tych, którzy objęci są prawnie określoną aktywnością tej administracji lub narzuconą jej powściągliwością”². Tę aksjologię prawa administracyjnego widać i dzisiaj zdecydowanie najpełniej przez pryzmat właśnie regulacji prawnomaterialnych.
- Mówiąc o prawie materialnym jako kwintesencji prawa administracyjnego, należy zwrócić uwagę na to, że to w unormowaniach prawa materialnego odzwierciedla się w pierwszym rzędzie specyfika regulacji prawnoadministracyjnej (opartej na metodzie swoistej, zakładającej nierównorzędność podmiotów). Na gruncie tej regulacji kształtowane są stosunki prawne, będące modelowym wzorcem charakterystycznych dla prawa administracyjnego stosunków administracyjnoprawnych.
- 5 Pomimo że regulacje prawa administracyjnego, kwalifikowane z dzisiejszej perspektywy jako prawo administracyjne materialne, zawsze (podobnie zresztą jak i dziś) odgrywały (i nadal odgrywają) doniosłą rolę w normowaniu stosunków społecznych, w tym w kształtowaniu sytuacji jednostki w różnych dziedzinach życia, to jednak nie zawsze były przedmiotem dostatecznego zainteresowania ze strony doktryny naukowej, a przy najmniej nie jako oddzielnie identyfikowana część (składnik) prawa administracyjnego.
- 6 Dawniejsze piśmiennictwo z zakresu nauki prawa administracyjnego nie zajmowało się systematyką wewnętrzną tego prawa i nie wyodrębniało prawa administracyjnego materialnego, aczkolwiek niektórzy autorzy dostrzegali w obrębie całego prawa administracyjnego wyspecjalizowane działy, „oddzielne systematy prawa administracyjnego”³.

² Por. *Z. Duniewska*, W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego, w: *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji*, s. 165 i n. Podobnie zob. też rozważania *J. Jagielski, P. Golaszewski*, Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu, w: *Jakość prawa administracyjnego*, s. 38 i n.

³ Por. np. *A. Okolski*, Wykład prawa administracyjnego, s. 16.

Prawem administracyjnym materialnym nie zajmowano się osobno w doktrynie międzywojennej. Podręczniki z tego okresu odnoszące się do prawa administracyjnego nie tylko nie wyodrębniały i nie definiowały prawa administracyjnego materialnego, ale też nie posługiwały się kategorią prawa materialnego⁴. Nie koncentrowano również większej uwagi na próbach zdefiniowania w ogóle prawa administracyjnego czy też dokonania jego teoretycznego opisu. Niemniej w tych podręcznikowych opracowaniach prawo administracyjne rozumiane całościowo było na ogół kojarzone z regulacjami różnych dziedzin życia publicznego⁵, co w sposób dorozumiany można by odczytywać jako postrzeganie prawa administracyjnego przez pryzmat głównie prawnomaterialnych unormowań, chociaż, z drugiej strony, stałym elementem podręcznikowych wykładów prawa administracyjnego były też zagadnienia ustroju administracji. Jako przykład można tu wymienić opracowanie autorstwa *K. W. Kumanieckiego, J. S. Langroda, S. Wachholza*⁶, które było jednym z niewielu opracowań międzywojnia próbującym całościowo przedstawić kurs prawa administracyjnego poprzez wprowadzenie do ogromu materii tej gałęzi prawa pewnej systematyki. Podręcznik ten został podzielony na dwa działy. Pierwszy nosił tytuł: „Ustrój administracyjny, sądy prawa publicznego i postępowanie administracyjne”, drugi zaś: „Prawo administracyjne materialne”. Autorzy nie zajmowali się doktrynalnym (teoretycznym) wyjaśnieniem przyjętego zróżnicowania oraz naświetleniem treści wskazanych działów, a jedynie ograniczali się do opisu stanów prawnych w zakresie wydzielonych składników części ogólnej i prawa materialnego (w tej mierze w grę wchodziło dziesięć obszarów, zbliżonych do wyszczególnionych w cyt. już podręczniku *K. W. Kumanieckiego, B. Wasiutyńskiego i J. Panejki* – por. przyp. 5). W tym ujęciu można jednak dostrzec pewne spojrzenie na prawo administracyjne jako złożony system normatywny, obejmujący m.in. prawo materialne, pojmowane tu jako regulacja odnosząca się do określonych, wydzielonych według kryterium przedmiotowego, dziedzin aktywności administracji publicznej. Tego rodzaju podejście do prawa administracyjnego nie zostało w przywołanym opracowaniu rozwinięte, podobnie jak i w całej doktrynie okresu międzywojennego, która – jak już powiedziano – nie przykładła większej wagi do teoretycznego objaśnienia istoty i treści prawa administracyjnego, jak i tym bardziej dokonania jego systematyki i wyróżnienia prawa materialnego.

Piśmiennictwo naukowe pierwszych lat powojennych nie przyniosło jakichś radykalnych zmian w zakresie zainteresowania prawem administracyjnym materialnym. Prawo materialne pozostawało całkowicie zmarginalizowane przez preferowaną w ówczesnych opracowaniach problematykę prawnoustrojową i proceduralną, w ramach której poszukiwano w pierwszej kolejności odpowiedzi na pytania, czym jest administracja, jakie ma funkcje, jakie zadania, w jaki sposób ma działać przy ich realizacji, oraz czym

7

⁴ Por. np. *K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko*, Polskie prawo administracyjne; *W. L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego; *T. Nasbaum-Hilarowicz*, Zarys nauki administracji.

⁵ Por. np. *W. L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego; *K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko*, Polskie prawo administracyjne; ci ostatni autorzy, przedstawiając prawo administracyjne, opisywali uregulowania ustawowe lub dekretowe dotyczące takich dziedzin, jak: godło i barwy państwowe, granice państwa, służba publiczna, administracja stosunków osobistych (obywatelstwo polskie, cudzoziemcy, nazwiska, tytuły, odznaczenia, dowody osobiste i meldunki, paszporty, przepustki), administracja stosunków mniejszościowych, administracja wyznaniowa, administracja szkolna, nauka i sztuka, zdrowotność publiczna, prawo komunikacyjne.

⁶ Por. *K. W. Kumaniecki, J. S. Langrod, S. Wachholz*, Zarys ustroju.

jest normujące ją prawo administracyjne w nowych warunkach polityczno-ustrojowych państwa. Tłumacząc ten „ustrojowy” kierunek zainteresowań doktryny prawa administracyjnego, *M. Jaroszyński* pisał, że normy prawne regulujące stosunek jednostki, tj. określające jej obowiązki i prawa w danych sytuacjach objętych regulacją prawno-administracyjną „(...) stanowiły istotną treść tzw. materialnego prawa administracyjnego i nosiły charakter rozgraniczania sfery działania jednostek z jednej strony i państwa z drugiej. Rozgraniczenie owo miało na celu głównie zagwarantowanie jak najszerszej, tzw. wolnej sfery działania jednostki i ograniczenie sfery ingerencji władzy państwowej do najbardziej niezbędnego minimum”. W państwie socjalistycznym regulowanie stosunków prawnych jednostek jest zdaniem autora zjawiskiem drugorzędym i pochodnym, właściwym natomiast przedmiotem regulowanym przez omawiane normy prawa administracyjnego są zadania, jakie ma realizować organ państwowy⁷. To wysunięcie na plan pierwszy zagadnień prawnoustrojowych, a także proceduralnych, sprawiało, że autorzy nie zajmowali się identyfikowaniem prawa administracyjnego materialnego, a jeśli już wspominali tę część przepisów prawa administracyjnego, które normowały relacje administracji ze społeczeństwem (jednostką), to i tak nie definiowali ich w kategorii prawa materialnego⁸. W ramach prawa administracyjnego, prezentowanego zwłaszcza w wykładach podręcznikowych, sięgano natomiast do rozróżnienia części ogólnej i szczegółowej, czy też przedstawiano po prostu poszczególne działy prawa administracyjnego, odpowiadające resortowemu (przedmiotowemu) układowi tego prawa⁹. Należy przy tym zauważyć, że chodziło nie tyle o „działy prawa administracyjnego”, ile raczej o dziedziny będące przedmiotem działania (właściwości) administracji publicznej poddane regulacji prawnej. Stąd w owej części (częściach) szczegółowej, czy w owych działach prawa administracyjnego przedstawiano nie tylko prawo administracyjne materialne, ale również fragmenty prawa procesowego czy ustrojowego, niekiedy ukazywano też elementy polityki administracyjnej¹⁰.

- 8 Przez wiele następnych lat problematyka prawa administracyjnego materialnego stanowiła nadal poboczne refleksji naukowej doktryny prawa administracyjnego. W rozważaniach nad prawem administracyjnym, determinowanych roztrząsaniem zagadnień kategoryalnych dotyczących samej administracji, prawo materialne nie było przedmiotem pojęciowej identyfikacji i teoretycznej analizy i dalej ustępowało pola zainteresowaniom problematyką unormowań dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji publicznej (traktowanej wówczas jako tożsama z administracją państwową). W opracowaniach podręcznikowych substancja prawnomaterialna regulacji prawa administracyjnego była zwykle ujmowana w konwencji tzw. części szczegółowej, prezentującej regulacje prawne w poszczególnych dziedzinach spraw należących do sfery działania administracji. Przykładem takiego podejścia może być podręcznik *J. Staroś-*

⁷ Por. *Prawo administracyjne* (red. *M. Jaroszyński*), t. 1, s. 32.

⁸ Por. np. *S. Kasznica*, *Polskie prawo administracyjne*; *A. Peretiatkowicz*, *Podstawowe pojęcia*, s. 10. O prawie materialnym nie ma też mowy w innych jeszcze opracowaniach tego okresu, jak m.in.: *J. S. Langrod*, *Institucje prawa administracyjnego*; *M. Jaroszyński*, *M. Zimmermann*, *W. Brzeziński*, *Polskie prawo administracyjne*; *J. Starościak*, *E. Iserzon*, *Prawo administracyjne w zarysie*. Nie podnoszono też tej tematyki w wypowiedziach formułowanych na kanwie dyskusji na temat pojmowania administracji i prawa administracyjnego – por. np. *F. Longchamps*, *W sprawie pojęcia administracji*, s. 19–22.

⁹ Por. *Z. Leoński*, *Materialne prawo administracyjne*, s. 1.

¹⁰ Por. *ibidem*.

ciaka, gdzie w ramach wewnętrznego podziału prawa administracyjnego autor wyróżnia „przepisy wskazujące na sposoby rozwiązywania spraw ze sfery konkretnych działów pracy organów administracyjnych” (tzw. szczegółowa część prawa administracyjnego). Przy czym na tę część szczegółową składa się „regulacja prawna wyspecjalizowanych zakresów działania”¹¹.

Poza wspomnianymi podręcznikowymi wyróżnieniami – w różnym zresztą zakresie – prawa administracyjnego materialnego (regulacji poszczególnych działów przedmiotowej sfery działania administracji, tzw. części szczegółowych), zagadnienia prawa materialnego niemalże w ogóle nie pojawiały się w rozważaniach doktrynalnych¹². Jak zauważa Z. Leoński, prawie wcale nie zajmowano się problematyką „systematyki” prawa administracyjnego, a tym samym i miejscem prawa materialnego w całości tej gałęzi prawa¹³.

Dopiero w połowie lat 70. XX wieku zaobserwować można w doktrynie podjęcie w nieco szerszym zakresie kwestii prawa administracyjnego materialnego. Wiąże się to przede wszystkim z pracami W. Dawidowicza i sformułowanymi w nich koncepcjami dotyczącymi istoty prawa administracyjnego i jego struktury. Nie wchodząc bliżej w omówienie tych koncepcji (będzie na to miejsce w dalszej części opracowania), można jedynie stwierdzić, iż ich sens polegał na próbie wydzielenia prawa administracyjnego ustrojowego w odrębną od prawa administracyjnego gałąź prawa oraz sprawdzenia prawa administracyjnego do prawa materialnego¹⁴. Mówiąc inaczej, istota tego nowego spojrzenia na prawo administracyjne polegała na tym, że nie obejmowało ono prawa ustrojowego – potraktowanego przez autora jako oddzielna gałąź prawa – lecz było postrzegane przez pryzmat właśnie prawa materialnego (i – jak się wydaje – także proceduralnego)¹⁵. W późniejszych latach autor precyzował i uzasadniał swoją ideę rozumienia prawa administracyjnego, formułując definicję prawa materialnego¹⁶.

Koncepcje W. Dawidowicza w przedmiocie pojmowania prawa administracyjnego, interesujące, acz dyskusyjne, choć znalazły pewien oddźwięk w doktrynie, to jednak nie wywołały jakiegoś widocznego wzrostu zainteresowania ze strony nauki problematyką prawa materialnego¹⁷. Wyraźne ożywienie zainteresowania tą problematyką

¹¹ Por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, s. 26 i 379.

¹² W postaci choćby tylko pewnych refleksji przy okazji podejmowania szerszych kwestii teoretycznych, jak np. w istotnym dla środowiska administratywistów artykule F. Longchamps, *Współczesne problemy*, s. 885–898.

¹³ Por. Z. Leoński, *Problematyka wyodrębnienia*, s. 161. Choć jednocześnie w kręgu zainteresowań doktryny znajdowały się kwestie metodologiczne nauki prawa administracyjnego, por. np. *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego* (red. K. Sobczak).

¹⁴ Por. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju*, s. 25 i n.; *tenże*, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, s. 108 i n.

¹⁵ We Wstępie do nauk prawno-administracyjnych (przywołanym w przypisie 14) W. Dawidowicz obok norm o charakterze materialnym wylicza w ramach prawa administracyjnego normy proceduralne, a także wspomina o prawie administracyjnym stosunków gospodarczych, zob. s. 113 i n.

¹⁶ Por. tu inne opracowania autora, jak zwłaszcza: W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, s. 13 i n.; *tenże*, *Prawo administracyjne*, s. 17 i n.; *tenże*, *Administratywiści a teoria*; *tenże*, *O stosowaniu prawa administracyjnego*, s. 45 i n.

¹⁷ Problematyka ta uznawała te koncepcje za dość kontrowersyjne i podchodziła do nich w sposób zdystansowany i raczej krytyczny. Por. np. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. I, s. 256, oraz przytoczana tam literatura.

i szersze zajmowanie się nią przez piśmiennictwo naukowe nastąpiło jakiś czas potem, tj. w latach 80. ubiegłego wieku, a zintensyfikowało się z początkiem lat 90.

12 To że przez wiele lat w nauce prawa administracyjnego prawo materialne i zagadnienia z nim związane były traktowane marginalnie i nie stanowiły przedmiotu szerszych refleksji teoretycznych (jak i rozważań o nastawieniu praktycznym), wynikało z wielu różnych przyczyn. W procesie kształtowania się prawa administracyjnego jako gałęzi prawa na plan pierwszy w sposób naturalny wysuwały się zagadnienia ogólne, dotyczące wyróżnienia tego prawa, wskazania podstawowych instytucji, określenia przedmiotu i metody regulacji itd. Prawo materialne, obejmujące regulacje konkretnych dziedzin życia (wycinków rzeczywistości), jawiło się jako problematyka „szczegółowa”, pozostająca na drugim planie w stosunku do wagi zagadnień ogólnych¹⁸. Widać to np. w rozłożeniu akcentów w doktrynie prawa administracyjnego okresu międzywojennego, gdzie przede wszystkim zajmowano się problematyką ujednoczenia prawa (w tym administracyjnego) oraz wypracowaniem instytucji i rozwiązań ustrojowych dotyczących aparatu administracyjnego, co było niezbędne z punktu widzenia budowania odzyskanej państwowości. W tym kontekście zagadnienia prawa materialnego wypadły z orbity zagadnień, którym należałoby poświęcać pogłębione rozważania prawnoteoretyczne. Regulacje prawnomaterialne były oczywiście dostrzegane, ale ujmowano je zwykle w konwencji opisowej i systematyzującej jako określone dziedziny „części szczegółowej” wykładów prawa administracyjnego.

13 Podobne przyczyny dały o sobie znać także w początkowym okresie Polski Ludowej, kiedy to w odniesieniu do zagadnień prawa administracyjnego pojawiła się potrzeba podjęcia rozważań dotyczących jego treści, roli i znaczenia, tudzież podstawowych instytucji, prowadzonych pod kątem osadzenia tego prawa w warunkach nowego ustroju społeczno-politycznego i państwowego. Na wynikające na tym tle preferencje zainteresowań w obrębie problematyki prawa administracyjnego zagadnieniami prawa ustrojowego i proceduralnego wskazywał dobitnie cyt. wcześniej *M. Jaroszyński*¹⁹. Trafnie przyczyny usunięcia na dalszy plan prawa materialnego, a wypuklenia kwestii unormowań ustrojowych ocenia z dzisiejszej perspektywy *Z. Duniewska*, pisząc, że „dominująca przez dziesięciolecia pozycja administracji – przy równoczesnej płynności przepisów wyznaczających jej rolę, zadania i organizację – zachęcała do uwzględniania w pierwszej kolejności kwestii statusu tej administracji. Dociekania prowadzone w aspekcie jej potrzeb (czyli szeroka sfera prawnoustrojowa – uw. *J. J.*) przeważały nad przemyśleniami prowadzonymi z punktu widzenia administrowanego”²⁰. Preferowanie w zainteresowaniach badawczych okresu PRL problematyki prawnoustrojowej i proceduralnej miało też w pewnym stopniu swoiste podłoże ideologiczne. Chodzi mianowicie o to, że łatwiej było wykazywać choćby tylko formalne „walory” systemu socjalistycznego na przykładzie organizacji aparatu administracji państwowej czy postępowania administracyjnego niż w świetle regulacji prawnoadministracyjnych materialnych, w których to regulacjach brakowało częstokroć gwarancji dla podstawowych praw obywatelskich

¹⁸ Por. *Z. Duniewska*, Differentia specifica materialnego prawa administracyjnego (w teorii i orzecznictwie), w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego.

¹⁹ Por. wypowiedź tego autora, w: Prawo administracyjne (red. *M. Jaroszyński*), t. 1, s. 32.

²⁰ Por. *Z. Duniewska*, Differentia specifica materialnego prawa administracyjnego (w teorii i orzecznictwie), w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, s. 185.

(np. wolności słowa, wolności zgromadzeń, swobody zrzeszania się, możliwości przemieszczania się w kraju i wyjazdów za granicę itd.). W rozważaniach kwestii prawno-ustrojowych czy z zakresu postępowania administracyjnego niewątpliwie można było prościej wykazywać i uzasadniać tezę o działaniu administracji dla dobra obywateli oraz marginalizować kwestie instytucji prawnych służących jednostce do przeciwstawienia się władzy publicznej²¹. Poza tym nauka prawa administracyjnego musiała być w ciągłym pogotowiu, aby tłumaczyć i wyjaśniać ciągle przemiany organizacyjne w aparacie państwowym²².

Wstrzeźliwość doktryny przed szerszym zainteresowaniem się problematyką prawa administracyjnego materialnego brała się stąd, że prawo to w swym całościowym ujęciu jest specyficzne i złożone, a przez to niełatwe do naukowej analizy i teoretycznych uogólnień. Trafnie dostrzega to *Z. Duniewska*, pisząc, że barierą do bliższego zajmowania się prawem materialnym był też jego szczególny charakter, przejawiający się m.in. w niezwykle rozległym zakresie przedmiotowym, podleganiu ciągłym przeobrażeniom, braku możliwości kodyfikacji, wkraczaniu przepisów tego prawa w rozmaite dziedziny życia społecznego²³. Wydaje się, że brak pogłębionych rozważań teoretycznych nad kompleksowo postrzeganym prawem materialnym był też – przynajmniej w jakimś stopniu – efektem uwzględniania tradycyjnego podziału prawa administracyjnego na część ogólną i szczegółową i kojarzenia prawa materialnego z drugą z nich. Takie ujęcie tworzyło sytuację, w której zdecydowanie łatwiej było pokazywać owo „prawo materialne” poprzez opis materiału normatywnego (regulacji prawnych poszczególnych dziedzin spraw) niż w drodze refleksji ogólnych dotyczących istoty tego prawa, specyfiki norm, granic przedmiotowych czy charakterystycznych instytucji prawnych. Inaczej mówiąc, konwencja prezentacji prawa materialnego jako tzw. części szczegółowej działała demotywująco na podejmowanie analiz ogólnoteoretycznych tego składnika prawa administracyjnego, skoro oferowała przedstawienie go („załatwienie” kwestii prawa materialnego) w łatwy, prosty sposób, tj. w formie opisu regulacji prawnych określonych dziedzin życia społecznego (nie bacząc jednak na to, że tych regulacji nie wyczerpywały wyłącznie normy prawa administracyjnego)²⁴.

Do poświęcania przez piśmiennictwo większej uwagi prawu administracyjnemu materialnemu nie zachęcało wreszcie i to, że przez wiele lat przy braku sądowej kontroli administracji zagadnienia dotyczące regulacji prawnomaterialnych miały dość słabe odbicie praktyczne. Jak zauważał *Z. Leoński*, problematyka materialnego prawa administracyjnego pozostawała w cieniu m.in. dlatego właśnie, że „problemy prawne nie odgrywały w praktyce takiej roli, jaka wynikała z zasady praworządności”²⁵.

²¹ Por. na ten temat *J. Boć*, Obywatel wobec ingerencji, s. 162.

²² Por. *ibidem*.

²³ Por. *Z. Duniewska*, Differentia specifica materialnego prawa administracyjnego (w teorii i orzecznictwie), w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego.

²⁴ Na negatywne konsekwencje sprowadzenia prawa materialnego do tzw. części szczegółowej, ograniczającej się do opisywania poszczególnych ustaw i przepisów wykonawczych, zwracał uwagę *Z. Leoński*, podnosząc, że „zwłaszcza w państwie socjalistycznym takie »szczegółowe« prawo administracyjne traktowano instrumentalnie jako narzędzie celowego kształtowania stosunków społecznych przez państwo. Powodowało to jednak »pomieszenie« punktów widzenia i metod badawczych i w konsekwencji zanik badań nad poszczególnymi instytucjami prawa materialnego” – por. *Z. Leoński*, Materialne prawo administracyjne, s. 2.

²⁵ Por. *Z. Leoński*, Problematyka wyodrębnienia, s. 162.

- 16 Jak już to było wzmiankowane, w latach 80. XX wieku w nauce prawa administracyjnego zarysowała się tendencja postępującego wzrostu zainteresowania zagadnieniami prawa administracyjnego materialnego. Pierwszym znaczącym impulsem ku temu stało się wprowadzenie sądowej kontroli administracji sprawowanej przez Naczelną Radę Administracyjną. Objęcie tą kontrolą merytorycznych treści decyzji administracyjnych z punktu widzenia ich zgodności z prawem, przede wszystkim materialnym, siłą rzeczy musiało zwrócić uwagę na problematykę tego prawa²⁶. Znalazło to swój wyraz w zajęciu się tą problematyką przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów w ramach opracowanego przez nią w połowie lat 80. ubiegłego wieku Raportu o stanie prawa, w którym poddano analizie i krytycznej ocenie stan prawa administracyjnego, w tym prawa materialnego²⁷.
- 17 Na zwiększenie zainteresowania zagadnieniami prawa administracyjnego materialnego ze strony doktryny, ale także ustawodawstwa i praktyki, miało też bez wątpienia wpływ ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego (1985 r.)²⁸ i od początku jego dorobek orzeczniczy, będący i dziś punktem odniesienia do rozważań nad problematyką regulacji prawnomaterialnych z obszaru prawa administracyjnego. Czynnikiem aktywizującym zwrócenie uwagi na prawo materialne było również wprowadzenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich²⁹ i jego funkcjonowanie, w dużej mierze dotyczące wszakże przestrzegania praw obywatelskich przy stosowaniu prawa (m.in. prawa administracyjnego materialnego) przez różne ogniwia władzy publicznej.
- 18 Punktem przełomowym, gdy chodzi o inspirację dostrzegania roli prawa administracyjnego materialnego i zainteresowania tą sferą, stała się jednak przede wszystkim transformacja ustrojowa po 1989 r. W procesie tej transformacji nastąpiła radykalna zmiana w rozkładzie akcentów w zakresie obszarów regulacji prawnej i problemów

²⁶ Por. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, s. 2; Z. Duniewska, *Differentia specifica materialnego prawa administracyjnego (w teorii i orzecznictwie)*, w: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego*, s. 186.

²⁷ Opracowanie Raportu poprzedziły prace sześciu zespołów badawczych, w tym również Zespołu Prawa Administracyjnego, które dokonały analizy stanu obowiązującego prawa i jego diagnozy, opublikowanych w *Studiach i materiałach do Raportu o stanie prawa*, cz. 2, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1985. W ramach dokonanych w kolejnym etapie syntez branżowych znalazła się również ocena prawa materialnego (Warszawa 1985, s. 37–63), a wreszcie na problematykę tego prawa (i jego niedomagania) wskazano w opracowaniu dot. prawa administracyjnego, zawartym w końcowej wersji Raportu o stanie prawa, *Wyd. Instytutu Organizacji i Zarządzania* 1986, s. 50–62.

²⁸ Por. ustawa z 29.4.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 22, poz. 98 ze zm.). Obecnie: art. 188–197 Konstytucji RP. Jeśli chodzi o ustawową podstawę funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, to trudno jest jednoznacznie ustalić obowiązujący stan normatywny. Dotychczas obowiązująca ustawa z 25.6.2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 293 ze zm.) została uchylona przez ustawę z 22.7.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1157 ze zm.), której przepisy zostały z kolei przez sam Trybunał w dużej mierze uznane za niezgodne z Konstytucją RP (wyrok TK z 11.8.2016 r., K 39/16). Wyrok ten nie został jednak opublikowany przez Prezesa Rady Ministrów w *Dzienniku Ustaw*. Z kolei 30.11.2016 r. Sejm RP przyjął ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2072), która zastąpiła ustawę z 22.7.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Ta ostatnia utraciła bowiem moc zgodnie z art. 3 ustawy z 13.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 2074).

²⁹ Por. art. 208–212 Konstytucji RP oraz ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.).

z tym związanych w kierunku wyraźnej ekspozycji kwestii statusu jednostki, jej sytuacji w demokratycznym państwie prawnym i pozycji wobec władzy publicznej. Ta orientacja na położenie prawne jednostki, jej wolności, prawa i obowiązki traktowane z perspektywy ogólnego hasła jej upodmiotowienia, zmuszały siłą rzeczy do nowego przyjrzenia się prawu administracyjnemu, przede wszystkim właśnie w obrębie różnorodnych regulacji prawnomaterialnych. Te wszakże w największym stopniu dotyczą sytuacji prawnej jednostki i jej relacji z władzą publiczną.

Coraz większe dostrzeganie roli prawa administracyjnego materialnego i wzrost zainteresowania problemami tego prawa znalazły swoje odzwierciedlenie w rozwijającym się stopniowo dorobku doktrynalnym w zakresie tej tematyki. Znaczące miejsce w tym dotychczasowym dorobku zajmują opracowania *Z. Leońskiego*, a wśród nich jak do tej pory jedyna monografia poświęcona próbie kompleksowego ujęcia i zaprezentowania prawa administracyjnego materialnego³⁰. Ogólne zagadnienia dotyczące prawa materialnego poruszane są przez wielu innych autorów, w postaci odrębnych publikacji artykułowych czy opracowań zawartych w pracach zbiorowych (m.in. *W. Dawidowicz, Z. Duniewska, J. Zimmermann, J. Jagielski*), w wypowiedziach przyczynkarskich zamieszczanych w pracach monograficznych nawiązujących tematyką do prawa materialnego (np. *M. Szewczyk, M. Zdyb*), czy też w opracowaniach o innym jeszcze charakterze, np. encyklopedycznym (np. *E. Smoktunowicz, W. Dawidowicz*)³¹. Pewne szersze rozważania nad prawem materialnym pojawiają się coraz częściej także w podręcznikach prawa administracyjnego, przy czym chodzi tu o refleksje ogólne dotyczące problemów tego prawa, a nie o przedstawienie w ujęciu opisowym regulacji prawnoadministracyjnej określonych dziedzin życia społecznego, czyli tzw. części szczegółowej.

W sumie można powiedzieć, że w dzisiejszej nauce prawa administracyjnego problematyka prawa administracyjnego materialnego jest dostrzegana i stanowi przedmiot zainteresowania doktryny w zdecydowanie większym stopniu niż w przeszłości, niemniej jednak trudno traktować stan penetracji badawczej w tej dziedzinie jako satysfakcjonujący. To jest dopiero „wychodzenie z cienia” i nabieranie waloru istotnego (a nie marginalnego) tego kierunku dociekań naukowych w odniesieniu do prawa administra-

19

20

³⁰ Por. *Z. Leoński*, *Materiałne prawo administracyjne* (sześć wydań); tegoż autora oprócz przywołanych już wcześniej prac zob. m.in. *Z. Leoński*, *Problematyka legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, w: *Legislacja administracyjna; tenże*, *Zmiany materialnego prawa administracyjnego w III RP a ochrona praw jednostki*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego; Węzłowe problemy*, cz. I i II.

³¹ Por. *W. Dawidowicz*, *Administratywiści a teoria*, s. 45 i n.; *tenże*, *O stosowaniu prawa administracyjnego*, s. 41 i n.; *Z. Duniewska*, *Differentia specifica materialnego prawa administracyjnego (w teorii i orzecznictwie)*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego; taż*, *W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego*, w: *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji; J. Zimmermann*, *Kilka dylematów nauki prawa administracyjnego w okresie europeizacji*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, s. 94 i n.; *tenże*, *Granice regulacji materialnoprawnej w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze*, s. 61 i n.; *tenże*, *Jedność prawa administracyjnego*, w: *Między tradycją a przyszłością; J. Jagielski*, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego na przykładzie prawa migracyjnego*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego; J. Jagielski, M. Cherka, P. Golaszewski, D. Pudzianowska*, *Materiałne prawo administracyjne jako przedmiot badań*, w: *Nowe problemy badawcze; M. Szewczyk*, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym; M. Zdyb*, *Prawny interes jednostki; E. Smoktunowicz*, *Encyklopedia obywatela PRL; W. Dawidowicz*, *Leksykon instytucji*.

cyjnego. W konsekwencji oznacza to niezbędność dalszego zajmowania się tą materią i prowadzenia systematycznych badań³².

- 21 O powodach przemawiających za potrzebą pełniejszej, pogłębionej refleksji nad prawem materialnym była już mowa we wstępnych uwagach niniejszego opracowania. W tym miejscu można co najwyżej w charakterze uzupełnienia podnieść dwa jeszcze argumenty. Pierwszy to ten, że istniejący wskutek dynamizmu rozwoju i ciągłych przekształceń regulacji prawnomaterialnych „porządek prawnomaterialny” w obrębie prawa administracyjnego tworzy obraz nader złożony i skomplikowany, który powinien być systematycznie monitorowany doktrynalnie nie tylko dla celów czysto naukowych, teoretycznych, ale także dla wspomagania jego oddziaływania w praktyce, np. poprzez wypracowywanie rozwiązań adekwatnych wobec oczekiwań praktyki, czy też wpływanie na należyty kształt legislacyjny poszczególnych regulacji. Drugi zaś argument, który można przytoczyć, to potrzeby związane z dydaktyką akademicką w odniesieniu do prawa administracyjnego, a w szczególności – właśnie prawa materialnego. Chodzi tu o odpowiedź na pytanie, w jaki sposób powinien być przedstawiany (omawiany, komentowany itd.) całościowo ujmowany segment prawa administracyjnego, jaki stanowi prawo materialne, w ramach procesu dydaktycznego, w którym występują przedmioty nauczania: prawo administracyjne i coraz częściej także – jako odrębny przedmiot – prawo administracyjne materialne.

§ 2. Pojmowanie i istota prawa materialnego w poglądach doktryny

- 22 Dotychczasowe uwagi doprowadziły do konkluzji, że prawo administracyjne materialne, ze względu na swoje znaczenie i rolę w systemie prawa oraz z wielu innych jeszcze istotnych powodów, wymaga zdecydowanie szerszego niż w przeszłości zainteresowania ze strony nauki i zintensyfikowania penetracji badawczej. Towarzyszyła temu konstatacja, że dorobek doktrynalny w zakresie objaśnienia zagadnień prawa materialnego nie może być uznany za satysfakcjonujący.
- 23 Spróbujmy zatem przyrzeć się bliżej problematyce prawa materialnego z dzisiejszej perspektywy doktrynalnej (tj. uwzględniającej współczesną naukową literaturę przedmiotu), przede wszystkim w zakresie identyfikacji kategorii prawa administracyjnego materialnego, czyli uzyskania odpowiedzi na pytanie, czym jest owo prawo materialne (co oznacza, jak należy je rozumieć itd.). Jednocześnie warto też podnieść towarzy-

³² Oczywiście chodzi tu – podkreślmy raz jeszcze – o problematykę ogólną, teoretycznoprawną, dotyczącą zagadnień prawa materialnego, a nie o problematykę prawa materialnego widzianego przez pryzmat wyróżnionych przedmiotowo segmentów tego prawa, jak np. prawo wodne, prawo o obywatelstwie, prawo o cudzoziemcach, prawo ochrony zabytków itp., w których to segmentach występują najczęściej także unormowania o charakterze prawnoustrojowym, proceduralnym, czy też w ogóle spoza regulacji prawno-administracyjnej. Gdyby chcieć oceniać stan dorobku doktryny prawa administracyjnego dotyczącego prawa materialnego według opracowań (monograficznych, komentatorskich, podręcznikowych itp.) obejmujących poszczególne dziedziny spraw, to można by zasadnie twierdzić, że prawo materialne od dawna jest w szerokim zakresie obszarem zainteresowań doktrynalnych, przynoszących wymierne efekty w postaci kolejnych pozycji literatury przedmiotu.

szący problem, wyrażający się w pytaniu (i odpowiedzi) o to, w jaki sposób to prawo materialne (w taki czy w inny sposób zdefiniowane) można i należy przedstawiać, aby układało się ono w klarowny, łatwy do odczytania (zarówno dla teorii, jak i praktyki) obraz. Oba te węzłowe zagadnienia (pytania) w oczywisty sposób przekładają się na dalsze, bardziej szczegółowe problemy (np. charakterystyka prawa materialnego, odniesienie go do tzw. części szczegółowej, relacje: prawo administracyjne materialne a prawo proceduralne i ustrojowe i szereg innych), które w sumie tworzą obszerne pole do rozważań.

Na plan pierwszy trzeba tu wysunąć sprawę pojmowania prawa administracyjnego materialnego i ustalenia treści tej kategorii pojęciowej. Kategoria prawa materialnego występuje dziś nie tylko na płaszczyźnie doktrynalnej, w rozważaniach prawnoteoretycznych, lecz jest także pojęciem prawnym, choć rzecz jasna prawnie niezdefiniowanym³³. Z tym prawnym pojęciem prawa administracyjnego materialnego mamy do czynienia w ustawie z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴, gdzie naruszenie właśnie prawa „materialnego” stanowi przesłankę uchylenia decyzji lub postanowienia (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a), wniesienia skargi kasacyjnej (art. 174 pkt 1), czy też rozpoznania skargi kasacyjnej przez NSA (art. 188). Odwoływanie się do pojęcia prawa materialnego odnajdujemy też w bieżącej praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, ogólnie jednak bez podejmowania przy tej okazji prób określenia (doprecyzowania), czym jest to prawo materialne³⁵. Można powiedzieć, iż orzecznictwo sądowe posługujące się kategorią prawa administracyjnego materialnego przyjmuje tę kategorię jako pojęcie zastane, o treściach znanych³⁶.

Na tym tle określenie prawa administracyjnego materialnego nie jest tylko kwestią teoretyczną, lecz ma także wyraźny walor praktyczny, zwłaszcza z punktu widzenia orzecznictwa sądowego, stykającego się z instytucjami procesowymi, których zastosowanie opiera na przesłankach nawiązujących bezpośrednio do kategorii prawa materialnego.

Określenie prawa administracyjnego materialnego jest już od pewnego czasu przedmiotem rozważań doktrynalnych, które choć w dużym stopniu przybliżają, czym jest to prawo, to jednak ciągle budzą pewien niedosyt w zakresie pełnego objaśnienia tej kategorii pojęciowej³⁷. Inna sprawa, że ustalenie w sposób w miarę jednoznaczny

³³ Normatywne zdefiniowanie prawa administracyjnego materialnego byłoby niezwykle trudne i do końca nie wiadomo, czy potrzebne. *J. Zimmermann* zauważa, że ustanowienie normatywnej definicji prawa administracyjnego (w ogóle) byłoby wręcz niepożądane – por. *J. Zimmermann*, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, s. 15.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.

³⁵ Podobnie traktuje się tę kategorię w komentarzach do wspomnianej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w których przy omawianiu przepisów zawierających pojęcie prawa materialnego pomijana jest zupełnie kwestia treści tego pojęcia. Por. np. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (red. *T. Woś*); *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (red. *R. Hauser, M. Wierzbowski*); zob. tu uwagi do wskazanych wyżej artykułów ustawy.

³⁶ W orzecznictwie NSA można natomiast spotkać szereg rozstrzygnięć, których rozważania odnoszą się do charakteru prawnego poszczególnych norm w kontekście ich zakwalifikowania jako podstawy kasacyjnej w postaci naruszenia prawa materialnego. Por. np. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (red. *B. Dauter*), s. 601 i n.

³⁷ Tak jak przed 35 laty *A. Chelmoński* wskazywał, że mimo znacznego rozwoju, materialne prawo administracyjne nie jest, jak dotąd, przedmiotem szczegółowo badanym przez współczesną naukę prawa ad-

treści teŝże kategorii nie jest łatwe, tak jak i nie jest proste zdefiniowanie prawa administracyjnego, którego prawo materialne jest – według utrwalonego w piśmiennictwie stanowiska – jedną z jego części składowych. Dobrze ilustruje tę trudność wypowiedź Z. Niewiadomskiego, który przystępując do omówienia prawa materialnego, pisze: „materialne prawo administracyjne jest z natury wszechogarniające, niełatwo poddające się porządkowaniu i klasyfikacjom”³⁸.

27 W doktrynie prawa administracyjnego postrzeganie prawa administracyjnego materialnego odbywa się w różny sposób, zwykle w ramach szerszych rozważań nad kategorią prawa administracyjnego w ogóle. Przy czym trudno mówić o zróżnicowanych koncepcjach ujmowania tego prawa, chodzi raczej o różnice w rozłożeniu akcentów w podejściu do objaśnienia tego zagadnienia. Z jednej strony – akcentuje się przedmiotowy aspekt regulacji, traktowanej jako prawo materialne, z drugiej zaś – kategorię prawa materialnego postrzega się poprzez położenie nacisku na charakterystyczne cechy norm materialnoprawnych w obrębie prawa administracyjnego. W każdym razie do rozpatrywania prawa materialnego przez pryzmat – krótko mówiąc – zarówno przedmiotowy, jak i określenia norm prawnomaterialnych, wspólnym punktem wyjścia (przynajmniej od strony metodologicznej) jest określenie prawa administracyjnego. Po szczególności autorzy zwykle charakteryzują (i definiują) w ten czy w inny sposób prawo administracyjne jako odrębną gałąź prawa³⁹, a następnie rozważają jego wewnętrzną strukturę, wydzielając w niej prawo materialne, obok prawa administracyjnego ustrojowego i prawa administracyjnego proceduralnego. Określeniu prawa administracyjnego nie zawsze jednak towarzyszy ujmowanie go w tę swoistą triadę, w której lokowane jest prawo materialne, występuje tu natomiast inne rozróżnienie, tj. na część ogólną i część szczególną prawa administracyjnego.

28 Jak już wspomniano wcześniej, w doktrynie międzywojennej i w pierwszych podręcznikach powojennych nie wyodrębniano prawa materialnego, lecz właśnie część szczegółową, obejmującą regulacje prawne dotyczące określonych dziedzin działania administracji.

29 *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński* zdefiniowali prawo administracyjne jako gałąź prawa, która obejmuje ogół norm regulujących stosunki społeczne wynikające w procesie administracyjnej działalności organów państwowych⁴⁰. Ze sformulowaniem tej dość lapidarnej przedmiotowej definicji prawa administracyjnego nie szło w parze ani wskazanie na prawo materialne, ani też bliżej opisane rozróżnienie w prawie administracyjnym części ogólnej i szczegółowej (co pośrednio mogło jednak sugerować opatrzenie podręcznika mianem części ogólnej). Jedynie pośrednio przy tej definicji prawa administracyjnego w ogóle można by odczytywać, że w konsekwencji prawo materialne – to prawo, które reguluje realizację zadań administracji publicznej w odniesieniu do poszczególnych sfer życia społecznego.

ministracyjnego (por. *A. Chelmoński*, *Typy norm*, s. 71), tak i dzisiaj trudno mówić o w pełni zadowalającym wyświetleniu przez naukę problematyki prawa materialnego, w tym ustaleniu jego treści pojęciowej, wypracowaniu wewnętrznej systematyki czy też wydobyciu i określeniu właściwych temu prawu instytucji.

³⁸ Por. Z. Niewiadomski, w: *Niewiadomski*, *Prawo administracyjne*, 2013, s. 111.

³⁹ Szeroki przegląd definiowania prawa administracyjnego w doktrynie por. *J. Borkowski*, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System PrAdm*, t. I, s. 40 i n.

⁴⁰ Por. *M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński*, *Polskie prawo administracyjne*, s. 33.

Kategorii prawa administracyjnego materialnego nie wyróżniał też wprost *J. Starościak*, definiując prawo administracyjne w konwencji przedmiotowej, wyróżniał on jednak wewnątrz tego prawa określone grupy norm⁴¹. Pierwszą stanowiły normy bezpośrednio dotyczące organizacji aparatu administracyjnego (przepisy ustrojowe), drugą zaś normy bezpośrednio regulujące tok działania organów administracji (tj. procedury administracyjne); obie te grupy tworzyły zręby tzw. części ogólnej. Poza nią znalazły się natomiast przepisy wskazujące na sposoby rozwiązywania spraw ze sfery konkretnych działów pracy organów administracyjnych, które to przepisy zostały zakwalifikowane do tzw. części szczegółowej prawa administracyjnego. Prawo materialne zatem zostało tu ujęte w szerokiej perspektywie całego obszaru regulacji prawnej wyspecjalizowanych zakresów działania administracji (choć normy natury prawnomaterialnej nie wypełniały tych regulacji w całości).

W podobny sposób kategoria prawa administracyjnego materialnego potraktowana jest przez *Z. Rybickiego* i *S. Piątka*. Określają oni prawo materialne jako regulujące stosunki społeczne w określonych dziedzinach działalności organów administracyjnych, wskazując przy tym, że jest to najobszerniejsza część prawa administracyjnego⁴². Podnoszą też, że normy prawa materialnego (występujące obok norm ustrojowych i proceduralnych) stanowią najobszerniejszą i najbardziej złożoną kategorię norm prawa administracyjnego, które określają obowiązki i uprawnienia organów administrujących oraz obywateli i innych podmiotów⁴³. Tak rozumiane prawo materialne stanowi część szczegółową prawa administracyjnego, która jest różnie systematyzowana, a w tej systematyzacji wyróżnia się czasami jako działy prawa administracyjnego dziedziny stosunków społecznych uregulowane kompleksowo, np. prawo wodne, górnictwo. Ten kompleksowy charakter owych dziedzin prawa materialnego zawartych w części szczegółowej przejawia się nie tylko w podkreślanym przez autorów aspekcie przedmiotowym, lecz także – dodajmy – w tym, że mamy tu do czynienia z przepisami o różnym, nie tylko prawnomaterialnym charakterze.

W wypowiedziach niektórych autorów przy rozpatrywaniu pojęcia prawa administracyjnego nie pojawia się w ogóle sprawa jego wewnętrznej struktury i wskazania na tym tle prawa materialnego. Tak np. *E. Iserzon*, zastanawiając się nad identyfikacją prawa administracyjnego i ujmując je w sensie szerokim (przedmiotowo – jako ogół norm regulujących stosunki powstające w dziedzinie administracji państwowej) oraz wąskim (z uwzględnieniem metody regulacji – jako ogół norm regulujących stosunki powstające w przebiegu administracji państwowej w sposób władczy), w ogóle nie podejmował próby nazwania prawa materialnego, aczkolwiek wskazywał podgałęzie prawa administracyjnego, jak np. prawo wodne, budowlane, wyłączeniowe itd.⁴⁴ Z kolei *J. Łętowski* w rozważaniach nad istotą prawa administracyjnego odnosi się do prawa

⁴¹ Por. *J. Starościak*, *Prawo administracyjne*, s. 26, a także s. 379 i n.

⁴² Por. *Z. Rybicki, S. Piątek*, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 110.

⁴³ *Ibidem*, s. 113.

⁴⁴ Por. *E. Iserzon*, w: *J. Starościak, E. Iserzon*, *Prawo administracyjne w zarysie*, s. 6 i n. Autor opowiadał się też za tym, aby przedmiotem zainteresowania czynić prawo administracyjne *sensu largo*, pomimo że w jego skład mogły wchodzić także normy z innych gałęzi prawa. Był to więc postulat badawczy idący raczej w kierunku prawa administracji, a nie poszukiwań precyzyjnego ujęcia prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego materialnego.

materialnego w sposób pośredni i ogólny. Zwraca co prawda uwagę na trójpodział prawa administracyjnego i jego element w postaci prawa materialnego, ale nie komentuje szerzej tego podziału, jak i nie odnosi się do kwestii, czym jest prawo materialne⁴⁵.

33 W piśmiennictwie można spotkać wiele innych jeszcze wypowiedzi odnoszących się do prawa administracyjnego materialnego, a formułowanych na bazie przedmiotowego pojmowania prawa administracyjnego, które w różny sposób i w różnym stopniu szczegółowości podchodzą do objaśnienia treści kategorii prawa materialnego.

Tak np. według *Z. Janowicza* prawo administracyjne materialne oznacza prawo normujące treść działania administracji⁴⁶. Bardzo zbliżoną formułą posługuje się do opisanego hasła „prawo administracyjne” (w tym również materialne) Wielka Encyklopedia Prawa, w której czytamy, że prawo materialne (materialnoprawna część prawa administracyjnego) – to unormowania dotyczące poszczególnych dziedzin działania administracji⁴⁷.

34 Nieco szersze spojrzenie na kwestię prawa materialnego przewiduje *E. Ochendowski*, który wychodzi od określenia prawa administracyjnego, budując to określenie w konwencji przedmiotowej w związku z pojęciem administracji. Prawo administracyjne w konsekwencji to zespół norm, które regulują administracyjną działalność państwa – inaczej mówiąc – regulują funkcje administrowania⁴⁸. Dalej autor zauważa, że prawo administracyjne może być dzielone na pewne części, i wyróżnia m.in. część ogólną i część szczególną, podnosząc, że taki podział występuje też w literaturze obcej, zwłaszcza w doktrynie niemieckiej⁴⁹. W ramach norm prawa administracyjnego *E. Ochendowski* wskazuje tradycyjne trzy ich grupy, tj. normy prawa ustrojowego (dotyczące organizacji aparatu administracyjnego), normy procedury administracyjnej (bezpośrednio dotyczące toku działania organów administracyjnych), a wreszcie normy dotyczące konkretnych działów administracji publicznej, które tworzą tzw. szczegółową część prawa administracyjnego albo, inaczej mówiąc, **materialne prawo administracyjne** (np. prawo budowlane, górnicze, o planowaniu przestrzennym, wyłączeniowe itd.)⁵⁰. Według tego stanowiska zatem, prawo administracyjne materialne – to unormowania odnoszące się do konkretnych działów administracji publicznej, ujęte w tzw. część szczegółową prawa administracyjnego.

35 Przedstawione powyżej stanowiska przedstawicieli doktryny, dotyczące określenia prawa administracyjnego materialnego, nie dają satysfakcjonującego wyjaśnienia pojęcia tego prawa i jego istotnych elementów pozwalających na w miarę uchwytą identyfikację norm materialnoprawnych. Osadzone w przedmiotowym podejściu do pojmowania prawa administracyjnego w ogóle, rozważania w tej mierze (na ogół dość skromne, gdy chodzi o wymiar badawczy) prowadzą do określenia prawa materialnego w sposób bardzo ogólny (prawo normujące: dziedziny działalności administracji, treść działa-

⁴⁵ Por. *J. Łętowski*, Prawo administracyjne. Zagadnienia, w którym wyróżnienie prawa materialnego wynika jedynie pośrednio z uwag o prawie ustrojowym (s. 58). W innym opracowaniu *J. Łętowskiego*, Prawo administracyjne dla każdego, s. 27 i n. autor wyróżnia prawo materialne (obok prawa ustrojowego i proceduralnego) w kompozycji całego prawa administracyjnego, ale nie poświęca mu większej uwagi.

⁴⁶ Por. *Z. Janowicz*, Postępowanie administracyjne, s. 11.

⁴⁷ Wyróżnia się przy tym dziewięć działów prawa materialnego – por. Wielka Encyklopedia Prawa, s. 275.

⁴⁸ Por. *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne, s. 21 i n.

⁴⁹ Por. np. *H. Maurer*, Ogólne prawo administracyjne, s. 39 i n.

⁵⁰ *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne, s. 51.

nia administracji, działanie administracji w sposób władczy, normy dotyczące konkretnych działów administracji itd.), niedający możliwości odróżnienia go zarówno od norm ustrojowych i proceduralnych w obrębie prawa administracyjnego, jak i od unormowań przynależnych do innych gałęzi prawa. Postrzeganie prawa administracyjnego materialnego przez pryzmat regulacji poszczególnych sfer aktywności administracji publicznej prowadzi w prostej linii do utożsamiania prawa materialnego z tzw. częścią szczegółową prawa administracyjnego, która w istocie składa się z regulacji prawnych (dotyczących przedmiotowo określonych sfer spraw), które pod względem treści zawartych w nich norm mają bezsprzecznie charakter „interdyscyplinarny (międzygałęziowy)”.

Obok tej przedmiotowej perspektywy ujmowania prawa administracyjnego, a w ślad za tym określania w tej konwencji prawa materialnego, w doktrynie prezentowana jest też inna optyka rozpatrywania prawa administracyjnego i określania prawa materialnego, a mianowicie kładąca nacisk na postrzeganie tych kwestii przez pryzmat charakterystyki norm właściwych temu prawu.

W pierwszej kolejności zwraca tu uwagę stanowisko *W. Dawidowicza*, którego zdaniem trudności z określeniem prawa administracyjnego zaznaczają się wówczas, gdy „problem określenia prawa administracyjnego próbuje się rozwiązać »od góry«, tzn. w skali systemu prawa przez wyróżnienie prawa administracyjnego jako określonej gałęzi tego systemu, w związku z czym uzasadnione wydaje się podjęcie próby określenia prawa administracyjnego »od dołu« – w skali normy prawnej przez skonstruowanie modelu normy tego prawa; dopiero usystematyzowany zbiór wyróżnionych na podstawie tego modelu norm prawnych można będzie traktować jako prawo administracyjne w sensie gałęzi prawa”⁵¹. Kierując się tą wskazówką, odnosi się on w punkcie wyjścia do mankamentów metody przedmiotowego podejścia do określania prawa administracyjnego, podkreślając – nie bez racji – że między znaczeniem pojęć prawa administracyjnego a administracją zachodzą różnice kategorialne: pierwsze należą do kategorii norm, drugie zaś – do kategorii zjawisk organizacyjnych (w których występują też aspekty socjologiczne, ekonomiczne, polityczne, ideologiczne, prakseologiczne, administracja jako organizacja posiada też wewnętrzny porządek normatywny)⁵². To stwierdzenie jest dla *W. Dawidowicza* podstawą do rozpatrywania określenia prawa administracyjnego jako samoistnego problemu teoretycznego, którego rozwiązania trzeba poszukiwać na drodze badania w normach prawnych mechanizmu ich społecznego

⁵¹ Por. *W. Dawidowicz*, Prawo administracyjne, s. 11.

⁵² Por. *ibidem*, s. 8; por. też wcześniejsze tego rodzaju uwagi: *W. Dawidowicz*, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, w: Prawo administracyjne, s. 21. Warto też odnotować, iż ta metoda przedmiotowego określania prawa administracyjnego, formułowanego w ścisłym związku z definiowaniem administracji, wzbudzała u niektórych badaczy wątpliwości już znacznie wcześniej. *F. Longchamps* stawiał wprost pytanie o to, czy pojęcie prawa administracyjnego daje się określić według przedmiotu: „Czy zatem mając tak czy inaczej określone pojęcie administracji państwowej można powiedzieć po prostu, że prawo administracyjne jest zbiorem tych norm prawnych, które dotyczą administracji państwowej?”. Wydaje się, że postępowanie takie nie dałoby zadowalającego rozwiązania. W konkluzji stawiał on propozycję: „Szukajmy osobno określenia administracji państwowej, a osobno określenia prawa administracyjnego. Pierwszego szukajmy w zasadzie socjologicznie, w faktycznych znamionach przedmiotu (...). Drugiego określenia szukajmy w zasadzie »prawniczo«, w prawnych znamionach, dotyczących sposobu działania czy stosowania norm – co dopuszcza pewne konkrety czy szczegółowe interpretacje według przedmiotu normowanego. Natomiast nie wydaje się celowe szukać określenia prawa administracyjnego w zasadzie, a więc najpierw przez jego przedmiot” – por. *F. Longchamps*, W sprawie pojęcia administracji, s. 19 i n.

funkcjonowania. Poszukiwania te poprzedzają rozważania nad celami wewnętrznymi i zewnętrznymi administracji oraz towarzyszącymi temu różnymi porządkami prawnymi. Autor rozróżnia w ramach tych porządków prawnych, regulujących administrację, „prawo wewnętrzne”, określające struktury, zakresy działania, a także funkcje kontroli i nadzoru w poszczególnych jednostkach organizacyjnych, oraz „prawo zewnętrzne”, które normuje kształtowanie przez administrację państwową stosunków społecznych⁵³. Uwzględniając ten podział, a także dotychczasowe podziały dokonywane w obrębie prawa administracyjnego (prawo ustrojowe, proceduralne, materialne), oraz analizując problemy „prawa wewnętrznego” i „zewnętrznego” (tudzież wymienionych tradycyjnych składników prawa administracyjnego), *W. Dawidowicz* dochodzi do przekonania, że nie da się materiału prawnego właściwego tym wszystkim płaszczynom zaliczyć do jednej kategorii prawa administracyjnego. Stąd też jego koncepcja wydzielenia prawa ustrojowego i potraktowania prawa administracyjnego jako wyłącznie prawa materialnego⁵⁴. Prawo administracyjne jest tu więc „wyłącznie »prawem społecznym« i ma, podobnie jak prawo cywilne czy prawo pracy, charakter materialnego prawa powszechnego. Przepisy prawne normujące stosunki wewnątrz struktur opartych na organizacyjnej więzi nadrzędności i podporządkowanie (systemów) nie należą do prawa administracyjnego”⁵⁵. Podobnie jak nie wchodzi tu także przepisy proceduralne (postępowanie administracyjne).

38 Przybliżenie tak pojmowanego prawa administracyjnego, czyli skonkretyzowanie interesującego nas prawa materialnego, następuje poprzez charakterystykę norm stanowiących treść tego prawa. Charakterystykę tę przeprowadza *W. Dawidowicz* poprzez analizę norm regulujących stosunki społeczne (odnoszonych oczywiście do wspomnianego wyżej „prawa zewnętrznego”) dokonywaną na dwóch polach występowania norm prawnych⁵⁶, tj. wśród norm, które regulują stosunki społeczne poprzez akt stosowania tych norm, oraz wśród norm, które regulują te stosunki w sposób bezpośredni, tj. bez udziału stosowania normy (indywidualne i konkretne konsekwencje normy prawnej ustalane są tu bezpośrednio w świadomości adresata, a odpowiednie jego zachowanie można określić jako przestrzeganie prawa)⁵⁷. Rezultatem prowadzonej według tych założeń analizy są następujące ustalenia:

- 1) do kategorii norm prawa administracyjnego należą te normy prawne, które są stosowane „niespornie” (tj. jednostronnie, władczo) przez organy administracyjne w stosunku do podmiotów niepodporządkowanych, na wniosek tych podmiotów lub z urzędu, celem ustalenia konsekwencji prawnych normy (indywidualnych uprawnień i obowiązków) dla określonego podmiotu w określonej sprawie;
- 2) do prawa administracyjnego należy zaliczyć spośród norm prawnych regulujących bezpośrednio stosunki społeczne te normy prawne, w zakresie których służą or-

⁵³ Por. *W. Dawidowicz*, Prawo administracyjne, s. 9.

⁵⁴ Zgłoszona w: *W. Dawidowicz*, Wstęp do nauk prawno-administracyjnych, a następnie rozwijana w kolejnych opracowaniach tegoż autora.

⁵⁵ *W. Dawidowicz*, Pozycja obywatela przed organami administracji państwowej, w: Problemy praworządności, s. 28.

⁵⁶ W ślad za rozróżnieniem przez teorię prawa „dwóch rodzajów oddziaływania prawa na postępowanie adresatów oraz ich postawy i motywacje” – por. *W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki*, Teoria państwa i prawa, s. 443.

⁵⁷ *W. Dawidowicz*, Polskie prawo administracyjne, s. 13.

ganom administracji kompetencje „niespornej” kontroli ich przestrzegania przez podmioty niepodporządkowane organizacyjnie tym organom, a także kompetencje do stosowania wobec tych podmiotów sankcji o charakterze egzekucyjnym⁵⁸.

Ustalenia te dalej *W. Dawidowicz* przekłada na modele norm prawa administracyjnego (tj. materialnego – uw. *J. J.*), tj. model normy prawa administracyjnego regulującej bezpośrednio stosunki społeczne i model normy prawa administracyjnego regulującej pośrednio stosunki społeczne⁵⁹.

W rezultacie owe modele norm prawa administracyjnego odzwierciedlają następujące cechy:

- 1) norma prawa administracyjnego jest normą ogólną i abstrakcyjną, powszechnie obowiązującą;
- 2) ma ona charakter materialny;
- 3) kompetencja do kontroli przestrzegania normy prawa administracyjnego oraz stosowania tej normy przysługuje organom administracji publicznej i ma odpowiednio charakter generalny bądź szczegółowy;
- 4) norma ta odnosi się do podmiotów niepodporządkowanych organom administracyjnym;
- 5) w razie nieprzestrzegania normy organom administracji służy zastosowanie środków przewidzianych w postępowaniu egzekucyjnym (lub środków przewidzianych przez przepisy dotyczące wykroczeń);
- 6) stosowanie normy prawa administracyjnego ma na celu przede wszystkim rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej.

W świetle powyższego omówienia stanowiska *W. Dawidowicza* dotyczącego prawa administracyjnego, tożsamego według jego koncepcji z prawem administracyjnym materialnym, można powiedzieć, iż prawo materialne to normy prawa publicznego, powszechnie obowiązującego, które ustanawiają powszechne prawa i powszechne obowiązki wynikające z treści ustanowionych zakazów i nakazów i które są stosowane przez organy administracji publicznej w odniesieniu do podmiotów organizacyjnie im niepodporządkowanych⁶⁰.

Przepisy prawa materialnego tworzą zbiór tylko tych norm powszechnie obowiązujących, które dla obywateli oraz ich organizacji stanowią podstawę do występowania wobec organów administracji publicznej z żądaniami opartymi na tych normach, a z drugiej strony, nadają tym organom kompetencje do jednostronnego regulowania stosunków społecznych m.in. przez wydawanie decyzji⁶¹. Innymi słowy, do prawa materialnego należą wyłącznie normy będące podstawą kształtowania przez organy administracji sytuacji prawnej podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie tym organom.

Przedstawione poglądy *W. Dawidowicza* nie zostały podjęte przez doktrynę, nie stały się też inspiracją do poważniejszej dyskusji naukowej nad wysuniętymi w nich propozycjami. Ich nieco szersze przypomnienie wydawało się jednak w pełni celowe, ponieważ stanowią one oryginalną pozycję w dorobku badawczym nad zagadnieniami istoty

⁵⁸ *Ibidem*, s. 16, 22.

⁵⁹ Por. szerzej *W. Dawidowicz*, *Prawo administracyjne*, s. 12–13.

⁶⁰ Por. *W. Dawidowicz*, *Administratywiści a teoria*, s. 49.

⁶¹ Por. *W. Dawidowicz*, *Leksykon instytucji*, s. 11.

i określenia prawa administracyjnego (a w następstwie – prawa materialnego) i niosą ze sobą interesującą, swoistą koncepcję w tym przedmiocie.

- 43 Kontynuując przegląd doktryny w zakresie rozważań nad prawem administracyjnym materialnym, można zauważyć, że w wypowiedziach jej przedstawicieli wyróżnika tego prawa poszukuje się zwykle także przez pryzmat charakterystycznych treści norm. Tak np. *J. Filipek*, nie czyniąc prawa materialnego przedmiotem oddzielnych uwag, wyróżnia wśród norm prawa administracyjnego normy upoważniające lub zobowiązujące administrację publiczną do posługiwania się określoną formą aktu, który wkracza w sferę praw podmiotowych jednostek. Z charakterystyki tych norm, jak również z podkreślenia przez autora ich kluczowej pozycji w całości prawa administracyjnego, można wnioskować, że normy te stanowią tę część prawa administracyjnego, która określana jest jako prawo materialne. Są to normy uprawniające lub zobowiązujące administrację do wkraczania w sferę wolności i praw podmiotowych jednostek albo z urzędu, albo na wniosek samego adresata aktu, w których efekcie stosowania jednostka ma być zobowiązana do poddania się konkretyzacji praw lub obowiązków (i znoszenia związanych z tym ograniczeń w korzystaniu z uprawnień), bądź też jednostka ma być uprawniona do żądania od administracji publicznej rozpatrzenia sprawy i wydania autorytatywnego aktu⁶². Cytowany autor wyodrębnia też wśród stosunków administracyjnoprawnych jako podstawowe, oparte na normach ustawowych regulujących kwestie praw podmiotowych i obowiązków, stosunki administracyjnoprawne materialne⁶³. Kategorie tych stosunków niewątpliwie potwierdza istnienie norm prawnomaterialnych, ale nie stwarza jakiegś zdecydowanej przesłanki do określenia treści tych norm, a co za tym idzie – określenia prawa materialnego. Kwestia stosunku administracyjnoprawnego (takiego czy innego rodzaju) jest wszakże sprawą wtórną względem normy (jej rodzaju), w oparciu o którą jest on generowany.

- 44 Poprzez rozróżnienie norm prawa administracyjnego postrzega prawo materialne *J. Borkowski*. W ślad za *J. Wróblewskim*⁶⁴ przyjmuje on trychotomiczny podział norm prawnych, obejmujący: normy merytoryczne, normy stanowienia i normy formalne. Pierwsze z nich ustanawiają reguły zachowania się i normy te „określa się też mianem norm materialnych”. Dalej też zauważa, że „normy materialne są normami, które w modelowym ujęciu wyznaczają treść decyzji stosowania prawa, normy formalne zaś określają reguły podejmowania decyzji stosowania prawa”⁶⁵. W konsekwencji na bazie rozróżnienia tych norm identyfikowane jest w obrębie prawa administracyjnego prawo materialne oraz prawo formalne, które autor ujmuje jako „procedurę administracyjną”⁶⁶. Koncentrując uwagę na kwestii wyodrębnienia procedury administracyjnej, charakterystykę norm materialnych autor pozostawia na cytowanym wyżej poziomie bardzo ogólnej formuły.

⁶² Por. *J. Filipek*, Prawo administracyjne, cz. 1, s. 51 i n. W cz. 2 tego opracowania autor mówi już wprost o prawie administracyjnym materialnym, aczkolwiek bez sprecyzowania bezpośrednio jego pojęcia – por. *J. Filipek*, Prawo administracyjne, cz. 2, s. 49 i n., s. 105–106, 108–110, 126 i n.

⁶³ Por. *J. Filipek*, Stosunek administracyjnoprawny, s. 106 i n.

⁶⁴ Por. *J. Wróblewski*, Modele systemów norm, s. 23–24.

⁶⁵ Por. *J. Borkowski*, Normy materialne i formalne, s. 27–28.

⁶⁶ Por. *J. Borkowski*, Normy formalne, gdzie przedstawiona jest szeroko cała koncepcja wyodrębnienia procedury administracyjnej.