

## Wprowadzenie do wydania polskiego

Podział całego zakresu prawa administracyjnego na ogólne prawo administracyjne oraz szczególne prawo administracyjne odpowiada ogólnie uznanej systematyce zarówno w Niemczech, jak i w Polsce. Szczególne prawo administracyjne zajmuje się prawem poszczególnych zadań administracyjnych; zalicza się tu prawo budowlane, prawo ochrony środowiska, prawo socjalne, prawo podatkowe itd. Ogólne prawo administracyjne ma inny charakter: zajmuje się tymi zasadami prawnymi i instytucjami prawnymi, które sięgają poza poszczególne dziedziny szczególnego prawa administracyjnego. Szczególne znaczenie przywiązuje przy tym do założeń konstytucyjnych: zasady legalności, legitymacji władzy wykonawczej i jej związania prawami podstawowymi. Chodzi tutaj o problemy podstawowej orientacji. Tym samym, ogólne prawo administracyjne jest centralnym miejscem refleksji nad pozycją administracji w państwie konstytucyjnym, nad stosunkiem państwa do jego obywateli i nad przemianami kultury administracyjnej: Jak zmieniły się stosunki komunikowania się pomiędzy jednostką i administracją? Jakie się pojawiają nowe zadania? Jak w wyniku prywatyzacji i deregulacji przesunęły się zakresy odpowiedzialności pomiędzy państwem i społeczeństwem?

Są to problemy, które dotyczą nie tylko poszczególnego narodowego porządku administracyjnoprawnego, lecz występują w ramach wszystkich porządków administracyjnoprawnych, ponieważ – bez uszczerbku dla ich różnych tradycji – są dzisiaj zdeterminowane przez te same założenia prawa europejskiego oraz wywoływane przez nadal wspólne oczekiwania europejskich społeczeństw obywatelskich. Porównywanie prawa jako zadanie wspólnej refleksji (*gemeinsamer Reflektion*) nad podstawami administracji i prawa administracyjnego jest dzisiaj niezbędne bardziej niż kiedykolwiek. Niniejsze dzieło pragnie się do tego przyczynić: chodzi w nim o określenie stanowiska w kwestii obecnej sytuacji, w celu uwydatnienia linii rozwojowych i problemów reform. W tradycji europejskiego myślenia prawniczego dominuje przekonanie, że zadanie to należy wypełniać tak na płaszczyźnie narodowej, jak i europejskiej jedynie poprzez sięgnięcie po podstawowe instytucje prawne i zasady prawne oraz poprzez ich systematyczne uporządkowanie (*systematische Ordnung*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W znaczeniu zupełnie takim samym dzieło *T. von Danwitz'a*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin 2008, które również ukazało się – tak jak i niemieckie wydanie niniejszego dzieła – w: *Enzyklopädie Rechts- und Staatswissenschaft*, Berlin/Heidelberg 2008.

Książka podzielona została na siedem rozdziałów i rozwija swoje idee w następujących po sobie krokach badawczych: zaczyna od problemów metod i systemu (Rozdział I), następnie rozwija ideę konstytucjonalizacji prawa administracyjnego (Rozdział II) oraz wyzwania nowych zadań administracji (Rozdział III). Na tej podstawie omówione zostały klasyczne tematy administracji w nowej systematyce nastawionej na naukowe sterowanie podziału władz, jej organizacji, form działania i postępowania (Rozdziały IV–VI). Zakończenie stanowi koncepcja Europejskiego Prawa Administracyjnego dla Unii Europejskiej (Rozdział VII).

Rozdział pierwszy uwydatnia dogmatycznoprawne i praktycznoprawne funkcje systematyki. Ważne jest przy tym podwójne przesłanie prawa administracyjnego (*Doppelauftrag des Verwaltungsrechts*), które musi zapewnić obywatelowi ochronę, ale równocześnie także administracji możliwości działania w celu wypełnienia jej zadań. Prawo administracyjne zostało tutaj nastawione na skuteczność; ma ono nie tylko funkcje obronne, lecz także aktywizujące. Chodzi o sterowanie wypełnianiem zadań administracyjnych. Stąd i nauka prawa administracyjnego musi podążyć za ujęciem naukowego sterowania (*steuerungswissenschaftlichen Ansatz*). Związane są z tym nowe problemy dotyczące metod, w szczególności pytanie, jak dalece prawo administracyjne może i ewentualnie nawet musi recypować wyniki innych nauk, przede wszystkim nauk społecznych.

W rozdziale drugim chodzi o konstytucyjne podstawy (*konstitutionellen Grundlagen*) prawa administracyjnego: zasadę państwa prawnego i zasadę demokracji. „Prawo administracyjne jako skonkretyzowane prawo konstytucyjne”, to jest trafna maksyma, która została potwierdzona w licznych państwach europejskich przez uznane dzisiaj zorientowanie prawa administracyjnego na konstytucję. Nie może być jednak źle rozumiane; konkretyzowanie nie oznacza ścisłej dedukcji. Prawo administracyjne jest samodzielne względem prawa konstytucyjnego; wprawdzie rozwija ono swoją naukę według założeń i „w świetle” prawa konstytucyjnego, ale na szczeblu zwykłego prawa (już choćby po to, aby osiągnąć niezbędną elastyczność). Najpierw została zbadana różnorodność wzorców norm, które dzisiaj tworzą związaną ustawowo egzekutywy: ustawa parlamentarna, prawo stanowione przez samą egzekutywę, ale także prawo europejskie i ewentualnie nawet prawo międzynarodowe. Praworządność nie oznacza jednak tylko związania prawem, lecz domaga się także skuteczności prawa. Stąd szczególną wagę przywiązywać należy do podejmowania rozstrzygnięcia we właściwym czasie oraz do urzeczywistnienia prawa. Bezpośrednio w nawiązaniu do tego chodzi o impulsy, jakich prawu administracyjnemu dotychczas udzielały i nadal udzielają prawa podstawowe: jako prawa obrony, ale także jako polecenia ochrony i jako gwarancje sprawiedliwego postępowania administracyjnego. Praworządność oznacza najogólniej zagwarantowanie racjonalności rozstrzygnięcia administracyjnego.

Druga centralna zasada konstytucyjna, zasada demokratyczna, była uprzednio rzadko przedmiotem dyskusji w prawie administracyjnym; zamiast tego za

jej systematyczne umiejscowienie uchodziło prawo państwowe. Zmieniło się to w następstwie wskazujących wiele kierunków rozstrzygnięć, które niemieckie prawo administracyjne zawdzięcza Związkowemu Sądowi Konstytucyjnemu. Dzisiaj istnieje zróżnicowana nauka dotycząca legitymacji, która wykształciła każdorazowo samodzielne modele legitymacji (*Legitimationsmodelle*) dla administracji ministerialnej, dla samorządu komunalnego i dla niezależnych jednostek administracyjnych (agencji, przedsiębiorstw publicznych). Pytania legitymacyjne snują się dzisiaj jak czerwona nić poprzez wiele prawnoadministracyjnych problemów, w szczególności prawa administracyjnego organizacyjnego: chodzi o niezbędne sterowanie parlamentarne egzekutywy oraz o jej podporządkowanie poleceniu, ale także o niezależność od wpływów zrzeszeń, o zapewnienie koniecznych kontroli i adekwatnej reprezentacji interesów.

Skutkiem tego, w rozdziale trzecim zostały przeanalizowane współcześnie ważne dziedziny szczególnego prawa administracyjnego, których wyniki badań mogą przyczynić się do stworzenia systemu ogólnego prawa administracyjnego. Została rozwinięta metodyczna koncepcja dziedzin referencyjnych (*Konzept der Referenzgebiete*): Teorie ogólnego prawa administracyjnego – jak wiadomo – są pozyskane z jednej strony z prawa konstytucyjnego i z ogólnych zasad prawnych (m.in. zasady proporcjonalności, zasady dobrej wiary, zasady pewności prawa), ale z drugiej strony wciąż na nowo indukcyjnie wydobywane z zadań administracyjnych i konkretnego materiału ustaw przedmiotowych szczególnego prawa administracyjnego, które dotyczą regulacji tych zadań. Jakie dziedziny były dotychczas dziedzinami kształtującymi ogólne prawo administracyjne (prawo policyjne, prawo urzędnicze, prawo budowlane), a jakie są takimi dzisiaj (prawo ochrony środowiska, prawo socjalne, prawo regulacyjne)? Jakie postępowania i instrumenty zostały zastosowane w praktyce administracyjnej w tych reprezentatywnych dzisiaj dziedzinach, oraz czy można je uogólniać w sensie ogólnie ujętych teorii? Analizy poszczególnych dziedzin referencyjnych zostały ujęte w postaci dogmatycznie postawionych problemów poprzez pojęcia wiodące, przede wszystkim pojęcie „interes” i „odpowiedzialność”. Znane typy administracji porządkującej, świadczącej, kierującej i planującej zostały uzupełnione poprzez typologię stopni odpowiedzialności (*Typologie von Verantwortungsstufen*). Odzwierciedla ona różne sposoby, w jakich – przede wszystkim w następstwie prywatyzacji – współdziałają przy wypełnianiu zadań publicznych państwo i społeczeństwo, administracja i gospodarka.

Rozdział czwarty podkreśla, że władza wykonawcza wcale nie jest władzą uzależnioną, lecz posiada samodzielność, która znajduje się „pomiędzy” sterowaniem parlamentarnym a kontrolą przez sądy i inne instancje kontrolne. Tematami tego rozdziału są m.in. pozycja egzekutywy w modelu podziału władz, ważna rola uznania administracyjnego w jego różnych przejawach (uznanie w odniesieniu do skutków prawnych, planowania, regulacji, stanowienia prawa) oraz doświadczenia wynikające z sądowej kontroli administra-