

Robert Suwaj

Politechnika Warszawska, Polska

e-mail: robert.suwaj@pw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-1372-9039

ZNACZENIE DOROBKU WACŁAWA DAWIDOWICZA DLA WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

THE IMPORTANCE OF WACŁAW DAWIDOWICZ'S RESEARCH ACHIEVEMENTS FOR CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The subject of the study are the author's conclusions in the context of the assessment of the scientific achievements of Waław Dawidowicz, juxtaposed with the achievements of modern administrative law, as illustrated by selected examples. In the author's opinion, they justify conducting comprehensive research on contemporary administrative law, taking into account systemic and structural changes in public administration and its tasks. There is a noticeable need to verify the current scientific achievements within the entire branch of administrative law, or even more broadly – in the context of all legal norms used today to fulfil public tasks. This seems necessary from the perspective Dawidowicz never forgot about, even speaking of the need to restrain the administration from appropriating most of the spheres of social relations. The point, therefore, is to verify whether there are still effective legal instruments to control the surrender to the administration of the possibility to decide on the criteria of disposing of public funds outside the system of statutory norms. Is it possible to effectively verify the legality of

allowing the administration to choose legal forms of action in such a way that there is no possibility of an instance-based and judicial review of the legality of those actions. Finally, a negative answer to the above doubts doesn't lead to a complete negation of the assumptions of the tripartite division of powers and a democratic state of law implementing the principles of social justice.

KEYWORDS

public administration, administrative process, learning of administrative law, public administration system

SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, proces administracyjny, nauka prawa administracyjnego, ustrojowe prawo administracyjne

1. WPROWADZENIE

Przedmiot tego artykułu ma charakter szczególny z kilku względów. Pierwszy wiąże się z aspektem formalnym będącym konsekwencją stażu badawczego, który autor miał okazję odbyć w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w okresie czerwiec–wrzesień 2022 r. Staż ten, realizowany pod opieką naukową prof. Tomasza Bąkowskiego, ukierunkowany był na przeprowadzenie pogłębionej kwerendy badawczej dorobku naukowego profesora Wacława Dawidowicza oraz próby odniesienia głównych kierunków badawczych do współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego. Kluczowym elementem stażu był też udział autora z wystąpieniem na sympozjum pt. „Życie i twórczość profesora Wacława Dawidowicza”, które odbyło się 10 czerwca 2022 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Pozostałe zadania badawcze zrealizowane w ramach stażu wiązały się z powyższą tematyką (pogłębiona kwerenda biblioteczna), jak również obejmowały aspekty aktualnej działalności badawczej tzw. Gdańskiej Szkoły Prawa Administracyjnego, zawierając też pierwiastek prezentacji wyników badań zarówno w ramach wykładu dla studentów i doktorantów, jak i na zebraniu Katedry Prawa Administracyjnego. Niniejszy tekst zawiera wyniki przeprowadzonych badań i realizuje ostatni z elementów stażu badawczego, stanowiąc zadanie o charakterze prezentacji dokonanych ustaleń.

Drugim z powodów szczególnego charakteru tekstu jest przyjęcie konkluzji, które dają niezwykle ciekawy obraz współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego w zestawieniu z głównymi tezami badawczymi, które cechowały dorobek naukowy prof. Dawidowicza. W zasadzie bowiem większość z tych tez nie wytrzymuje próby czasu i traci na aktualności bądź też wymaga zupełnie odmiennego podejścia. W zasadzie co do kwestii podstawowych należy przyjąć założenie o swoistej rewolucji w tworzeniu konstrukcji normatywnych, które nie mają swych źródeł w dotychczasowej doktrynie, a często są z nią oczywiście niespójne, wręcz sprzeczne. Skoro więc dzieje się to z woli ustawodawcy, problematyka współczesnego prawa administracyjnego zaczyna znacząco odbiegać od dotychczasowych koncepcji normatywnych, prowadząc do wniosku o potrzebie dokonania i przyjęcia nowej struktury pojęć podstawowych prawa administracyjnego oraz prawnych form działania administracji publicznej.

2. FUNDAMENTY DOROBKU NAUKOWEGO WACŁAWA DAWIDOWICZA W KONTEKŚCIE DZIAŁANIA WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wśród całokształtu obszarów badawczych podjętych w ramach działalności naukowej Wacława Dawidowicza wyróżnia się co najmniej kilka podstawowych, co dość szeroko zaprezentowano w monografii pt. *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka*¹, przygotowanej na wzmiankowane sympozjum wspominkowe. Ze względu na wszechstronną i szczegółową ich prezentację pozwolę sobie na zwrócenie uwagi wyłącznie na kilka kwestii, które w mojej ocenie charakteryzują osiągnięcia naukowe Profesora, a zarazem dają powód do refleksji w kontekście współczesnego prawa administracyjnego i działalności administracji publicznej.

2.1. W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje pogląd o znaczeniu fundamentalnym dla teoretyków prawa administracyjnego, który zakłada **brak możliwości stworzenia spójnej teorii prawa administracyjnego**. Prowadzone wywody dotyczące jednolitości całego obszaru prawa administracyjnego doprowadziły prof. Dawidowicza do twierdzenia, że: „dotychczasowa struktura prawa administracyjnego uniemożliwia powstanie dostatecznie spójnej teorii tego prawa, tzn. takiej, która by odnosiła się równocześnie do wszystkich zjawisk występujących

¹ W monografii: T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022, zaprezentowano obszary badawcze z podziałem na: powszechne prawo administracyjne, prawo ustrojowe administracji publicznej, postępowanie administracyjne i inne procedury administracyjne, sądową kontrolę administracji publicznej oraz naukę administracji.

w obszarze określonym jako prawo administracyjne². Biorąc pod uwagę fakt, że słowa te Autor pisał w roku 1971, można odnieść wrażenie o ogromnej uniwersalności tego twierdzenia. Współczesne prawo administracyjne i wszechobecna działalność organów władzy publicznej w zasadzie nie tyle stanowią poparcie tej tezy, ile znacznie ją rozszerzają. Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że rozwiązania normatywne oraz współczesna działalność podmiotów publicznych wykazują zarówno brak strukturalnego uporządkowania organizacji administracji publicznej jako takiej, brak wyraźnego określenia zakresu ich kompetencji, jak i odnoszą się do stworzonej możliwości kreowania nowych podmiotów publicznych i nowych prawnych form działania. Przykładem tego są np. rozwiązania zawarte w art. 1 i n. ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju³, określające normatywny przedmiot regulacji, do którego zaliczono:

- 1) zasady funkcjonowania systemu instytucji rozwoju i tryb współpracy między instytucjami tworzącymi system instytucji rozwoju;
- 2) rolę Polskiego Funduszu Rozwoju Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie, zwanego dalej Polskim Funduszem Rozwoju, w systemie instytucji rozwoju;
- 3) warunki finansowania przedsiębiorców przez Polski Fundusz Rozwoju.

Jak więc widać, ustawodawca tworzy nowy podmiot, który staje się elementem nowo stworzonego „systemu instytucji rozwoju”. W art. 2 ust. 1 tej ustawy zalicza się do tego systemu – obok Polskiego Funduszu Rozwoju – także: Bank Gospodarstwa Krajowego, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółkę Akcyjną, Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółkę Akcyjną oraz Agencję Rozwoju Przemysłu Spółkę Akcyjną. Dodatkowo określa się warunki finansowania przedsiębiorców, którzy „w ramach swoich zadań określonych właściwymi przepisami prawa lub postanowieniami statutów realizują w sposób skoordynowany zadania w obszarze wsparcia lub usług świadczonych przedsiębiorcom, zwane dalej «zadaniami Grupy PFR»” (art. 2 ust. 3 cyt. ustawy). Ustawodawca tworzy więc alternatywny – wobec rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ – system dystrybucji środków publicznych, którymi zajmować się będą powołane do tego spółki Skarbu Państwa, na zasadach określonych przez te spółki w ich statutach, wykorzystując środki publiczne oraz realizując zadania publiczne. Powyższe rozwiązanie można uznać za twórcze rozwinięcie koncepcji prof. Dawidowicza w kierunku powstawania nowych struktur podmiotów publicznych, którym tutaj nadaje się formę spółek prawa handlowego, a których działalność wymyka się obowiązującym regulacjom normatywnym i zasadom w nich ustanowionym. Otrzymują one bowiem ustawowe prawo do **samoistnego**

² W. Dawidowicz, *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 6, s. 896.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2183, z późn. zm., dalej: u.s.i.r. lub ustawa.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm., dalej: u.f.p.

tworzenia norm prawa wewnętrznego, według których będą dokonywać dystrybucji środków publicznych z pominięciem publicznoprawnego trybu stosowania zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych określonych w art. 44 u.f.p. Co więcej, ustawa nie przewiduje prawnych podstaw do zastosowania środka zaskarżenia od rozstrzygnięć w zakresie odmowy przyznania środków publicznych ani możliwości sądowej kontroli legalności takich działań, w konsekwencji czego nie znajdują one miejsca w obszarze kognicji sądów administracyjnych, czego przykłady mamy już w orzecznictwie⁵. Osiągnięty zostaje jednak cel zmierzający do zwiększenia dynamiki zadań polegających na dystrybucji środków publicznych, tyle że jest ona prowadzona:

- 1) przez podmioty niebędące formalnie organami administracji publicznej;
- 2) na zasadach oraz według kryteriów określonych w przepisach wewnętrznych, tworzonych przez te podmioty w regulaminach ich działania;
- 3) z wykorzystaniem form konkursowych, bez prawa do kwestionowania zarówno kryteriów (legalności) jak i celowości, słuszności i gospodarności podjętego rozstrzygnięcia.

Mamy więc tu do czynienia ze swoistą „pseudoprywatyzacją zadań publicznych”, gdyż nie przekazuje się tych zadań do realizacji podmiotowi najlepiej przygotowanemu do ich wykonania, jak to ma miejsce przy wyborze np. organizacji społecznych realizujących zadania publiczne ze sfery pomocy społecznej. Zadania te powierza się ustawowo spółkom Skarbu Państwa, co ani nie gwarantuje najlepszego ich wykonania, ani nie stanowi obiektywnego wyboru podmiotu spoza sfery podmiotów publicznych. Są to wciąż podmioty w pełni podległe ministrowi, który je nadzoruje. Ponadto można odnieść wrażenie, że jedynym celem organizacyjnym jest uniknięcie jakiegokolwiek zewnętrznej kontroli nad działalnością tych podmiotów, w tym ograniczając prawo do sądowej kontroli ich legalności. Świadczy o tym głównie prawo do wewnętrznej regulacji zasad i kryteriów pomocy udzielanej przedsiębiorcom, z pominięciem zasad wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym zasad przyznawania środków publicznych. Dodatkowo brak uzasadniania rozstrzygnięć odmownych, wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁶ oraz brak przewidzianej kontroli sądowej świadczyć mogą raczej o tym, że jest to przejmowanie przez administrację publiczną zarówno roli dysponenta środków publicznych, jak i ustawodawcy określającego zasady ich dystrybucji, a także ostatecznego sędziego, który decyduje bez uzasadnienia o sposobie i kierunku dystrybucji środków publicznych.

⁵ Por. np. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2022 r., I GSK 1443/22, LEX nr 3437094, mocą którego oddalono skargę kasacyjną na postanowienie o odrzuceniu skargi na rozstrzygnięcie Polskiego Funduszu Rozwoju.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), dalej: k.p.a.

2.2. Drugim elementem, na który warto zwrócić uwagę w dorobku Wacława Dawidowicza, jest jego koncepcja odnosząca się do **braku możliwości precyzyjnego zdefiniowania przedmiotu prawa administracyjnego**. Jak podkreślił Profesor, eklektyczny charakter koncepcji przedmiotu prawa administracyjnego „obejmuje różne jakościowo dziedziny stosunków (w szczególności zarówno stosunki wewnątrz aparatu państwowego, jak i stosunki między tym aparatem a społeczeństwem), a w konsekwencji wprowadza do prawa administracyjnego normy o jakościowo różnej charakterystyce. Uniemożliwia to powstanie doktryny jednolitej dla całego obszaru norm prawnych, objętych pojęciem prawa administracyjnego”⁷. Jak celnie podsumowuje ten wątek Zofia Duniewska w odniesieniu do powyższego poglądu prof. Dawidowicza, w kontekście niejednorodności i przekształcalności prawa administracyjnego: „reinterpretacji podlegają też kluczowe pojęcia w nauce tego prawa (niektóre zatracają swą aktualność, inne trwają bądź powracają do łask, pojawiają się też nowe pojęcia)”⁸. W ocenie autorki: „między innymi specyfika unormowań tego prawa sprawia, że nie udało się dotąd uchwalić ustawy o jego przepisach ogólnych”⁹. Akceptując założenie o zróżnicowanej charakterystyce norm prawa administracyjnego, odnoszę jednak wrażenie, że to ewidentny opór właśnie samej administracji oraz wspierających ją polityków uniemożliwił stworzenie i uchwalenie przepisów ogólnych prawa administracyjnego. Być może też błędnie przyjmowano, że standardy te muszą się mieścić wyłącznie w ramach modelu, który przewiduje w krajowym porządku prawnym ochronę proceduralną (a często również sądową) wyłącznie uczestnikom postępowania administracyjnego, które kończy się wydaniem – wprost wskazanej w prawie materialnym – decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Przyjęcie odmiennej koncepcji, choćby na wzór standardów europejskich (por. art. 1 Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej¹⁰), dotyczącej:

- a) pełnej ochrony prawnej,
- b) przysługującej każdemu,
- c) we wszystkich kontaktach z podmiotami władzy publicznej (niezależnie od ich prawnej formy organizacyjnej)

– znacząco mogłoby powstrzymać niekontrolowany rozrost metod i form nowych – działań współczesnej administracji publicznej. Jednocześnie dawałoby to gwarancję, że uprawnienia procesowe i prawo do sądu przysługują w każdej sprawie, realizując tym samym standard konstytucyjny z art. 45 Konstytucji RP.

⁷ W. Dawidowicz, *Pojęcie normy prawa administracyjnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 4, s. 30.

⁸ Z. Duniewska, *Koncepcja powszechnego prawa administracyjnego – geneza, założenia, emanacja*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022, s. 22.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej jest dostępny m.in. na stronie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510> (dostęp: 12.03.2023).

Jak się wydaje, to wyłącznie zła wola ustawodawcy i bierność przedstawicieli nauki w tym zakresie spowodowały, że we wszystkich formach działania administracji publicznej, które następują w innej formie niż decyzja administracyjna, stosowanie standardów z art. 6–16 k.p.a. jest praktycznie niemożliwe. Co więcej – w mojej ocenie – projektowane przepisy ogólne prawa administracyjnego nie zostały wprowadzone w dużej mierze dlatego, że nie było jednolitości i poparcia środowiska naukowego w tym zakresie. Efekty takiego stanu rzeczy zauważalne są do dziś, co prowadzi do rozszerzania nowych form działania i obejmowania nimi coraz szerszych obszarów zadań publicznych przez administrację w sposób pozbawiający jednostkę (obywatela, przedsiębiorcę, beneficjenta środków publicznych) podstawowej ochrony prawnej nie tylko na etapie decydowania, lecz także w zakresie dostępu do kontroli legalności kryteriów i zasad działania podmiotów publicznych. Ponadto warto podkreślić, że wystarczyło w przepisach ogólnych prawa administracyjnego założyć wprost, iż odmowa zawarcia umowy przez organ stanowi w istocie rozstrzygnięcie noszące znamiona aktu indywidualnego, a wielu problemów praktycznych i orzecznich można było dzięki temu uniknąć. Warto wskazać też, że wprowadzenie do porządku prawnego przepisów ogólnych o administracyjnych karach pieniężnych (dział IVa k.p.a.) od dnia 1 czerwca 2017 r. było spóźnione na tyle, że nie tylko nie uregulowało tej tematyki w sposób uporządkowany, ale poprzez wcześniejsze unormowanie nakładania kar w przepisach szczególnych i odrębnych wyłączo możliwość stosowania przepisów ogólnych w tym zakresie (por. art. 189a § 1 k.p.a.)¹¹. Co ciekawe, w dużej części przepisów szczególnych przewidziano – wobec administracyjnych kar pieniężnych – odpowiednie stosowanie przepisów działu III Ordynacji podatkowej¹², co prowadzi do możliwości przeniesienia odpowiedzialności za delikty administracyjne także na spadkobierców oraz osoby trzecie. W istocie więc doszło do znaczącego rozszerzenia odpowiedzialności administracyjnej, przy jednoczesnym uchwaleniu regulacji ogólnych, które – teoretycznie – zakładały ochronę uczestników postępowań w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

2.3. Niezwykle istotną koncepcją naukową Wacława Dawidowicza było wyodrębnienie gałęzi prawa publicznego z podziałem na administracyjne prawo: ustrojowe, materialne i proceduralne. Szczególną uwagę prof. Dawidowicz zwracał na kwestię **wyodrębnienia problematyki ustrojowego prawa administracyjnego jako odrębnej gałęzi badawczej**, stanowiącego „akt merytorycznej emancypacji pewnego fragmentu prawa”¹³. Dość szerokie rozważania w tym zakresie konty-

¹¹ Szerzej: R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.).

¹³ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 110.

nuował także Tomasz Bąkowski¹⁴, którego koncepcję argumentacji zasadności wyodrębnienia administracyjnego prawa ustrojowego w całości akceptuję. Uważam jednak, że należałoby ją wesprzeć dodatkowym argumentem, przemawiającym za wyodrębnieniem części ustrojowej prawa administracyjnego w aspektach badawczym i dydaktycznym. Współczesne prawo administracyjne jest już tak skonstruowane, że przewiduje możliwość działania tych samych podmiotów zarówno w charakterze adresatów norm prawa administracyjnego, którymi pierwotnie były – co do zasady – osoby fizyczne, jak i w charakterze organów administracyjnych w znaczeniu funkcjonalnym. Chodzi tu więc o jednostki samorządu terytorialnego, których organy, z jednej strony, orzekają w sprawach indywidualnych, z drugiej zaś – występują jako przedstawiciele tej jednostki w postępowaniach dotyczących na przykład zwrotu nienależnie wykorzystanych środków pochodzących z programów europejskich w trybie przewidzianym w art. 207 u.f.p., jako adresaci decyzji Ministra Finansów. Podobnie dzieje się to w przypadku rektora uczelni wyższej, który będzie organem w znaczeniu funkcjonalnym w stosunku do studentów, a adresatem decyzji ministra właściwego do spraw nauki, chociażby w zakresie decyzji wydawanych w procesie oceny parametrycznej poszczególnych dyscyplin naukowych czy w zakresie ubiegania się o środki przez naukowców z danej uczelni w ramach różnych programów grantowych. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że w znaczeniu funkcjonalnym organem administracyjnym mogą być dziś nawet organizacje społeczne czy spółki prawa handlowego, którym przekazano do wykonania zadania publiczne na podstawie porozumienia bądź umowy, a jednocześnie są to podmioty, które w innych sprawach mogą być adresatami decyzji administracyjnych, powstaje wątpliwość tego rodzaju, czy wciąż należy mówić o „prawie administracyjnym ustrojowym” jako postulowanej odrębnej gałęzi prawa. Czy może dokonano już tak daleko idących zmian w strukturze organów administracyjnych, by nie tyle badać administrację i jej zadania, ile podjąć trud badania sfery podmiotów realizujących zadania publiczne, włączając tu wszystkie podmioty, które realizują zadania publiczne ze środków publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych i których działalność powinna podlegać kontroli co najmniej legalności? Osobiście widziałbym tu zasadność podejścia do koncepcji nie tyle administracyjnego prawa ustrojowego, ile poszedłbym szerzej, proponując przyjęcie koncepcji „prawa podmiotów realizujących zadania publiczne”.

2.4. Współcześnie wątpliwości może budzić też sama koncepcja podziału gałęzi prawa administracyjnego na: ustrojowe, materialne i proceduralne, wydaje się jednak, że należy badać to zjawisko w znacznie szerszym kontekście, a mianowicie zasadności utrzymywania w ogólności historycznego podziału na główne

¹⁴ T. Bąkowski, *Prawo ustrojowe administracji publicznej – dogmat czy aksjomat Gdańskiej Koncepcji Prawa Administracyjnego*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022, s. 37.

gałęzie prawa, czyli prawo cywilne, karne i administracyjne. Czy też, zawężając jeszcze bardziej, w kontekście podziału na prawo prywatne i prawo publiczne. Podział ten wydaje się archaiczny we współczesnym świecie. Nie odpowiada on kształtowi regulacji normatywnych, które coraz częściej przestają już być wyłącznie sferą prawa publicznego, zawierają bowiem rozwiązania o charakterze *stricte* cywilnoprawnym czy też przewidują wprost cywilnoprawne formy wykonywania zadań publicznych. Przykładów takich regulacji jest dziś wiele, dowodem na to jest chociażby fakt, że samych regulacji prawno Karnych w tzw. materialnym prawie administracyjnym jest co najmniej 189, gdzie przewidziano równoległą odpowiedzialność administracyjną i karną za delikty administracyjne. Większość z nich zawiera też regulacje cywilnoprawne.

Konkretnym przykładem przyjęcia takiego rozwiązania jest chociażby ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵, która z czasem zaczęła zawierać – obok tradycyjnie administracyjnych kwestii dotyczących zarządzania pasem drogowym – także regulacje dotyczące pobierania opłat za korzystanie z dróg z wykorzystaniem systemu elektronicznego poboru opłat czy regulacje dotyczące poboru: opłaty elektronicznej, opłaty za przejazd autostradą, opłaty za przeprawę promową, opłaty za przejazd przez obiekty mostowe i tunele czy też opłaty za postój w strefie płatnego parkowania. Opłaty te nie są pobierane w trybie publicznoprawnym, choć drogi mają charakter publiczny, a podmioty pobierające opłaty również nie są organami administracji publicznej w sensie strukturalnym. Skoro więc nawet tak oczywistą kwestię, jaką jest korzystanie z dróg publicznych oraz urządzeń i obiektów drogowych, uregulowano w tak zróżnicowanej formie, wykorzystując instrumenty prawne o charakterze zarówno publicznym, jak i prywatnym, to jaki jest sens nazywania ustawy o drogach publicznych „administracyjnym aktem prawa materialnego”, skoro nim oczywiście nie jest w całości? Są tu wprowadzone realizowane zadania publiczne, ale w formach znanych ze sfery prawa prywatnego, co skutecznie uniemożliwia adresatom tych usług kwestionowanie ich w trybie publicznoprawnym. Co więcej, ogranicza im również prawo do uruchomienia sądowej kontroli legalności działań podmiotów właściwych do pobierania wymienionych opłat. Pomijając przypadki, gdy naruszenia obowiązków na przykład zapewnienia działania urządzenia mobilnego do poboru opłaty elektronicznej za pomocą Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS sankcjonowane są przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w drodze mandatu karnego. Mamy tu więc przykład regulacji normatywnej, która przewiduje stosowanie norm właściwych dla prawa cywilnego, administracyjnego i karnego. Wydaje się, że jest to istotny przyczynek do podjęcia badań nad modyfikacją podejścia do tego klasycznego modelu w sferze badawczej, a także w sferze dydaktyki. Powyższe założenie o podziale na prawo administracyjne i prawo prywatne nie służy też – jak się wydaje – ocze-

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.

kiwaniami społecznym. Najlepiej widać to w strukturach organizacyjnych dużych kancelarii prawnych, gdzie od dawna odstąpiono już od podziału na prawo cywilne, karne i administracyjne, zastępując go podziałem na branże, np.: nieruchomości, energetyki, środowiska, bankowość i finanse, prawa reklamy, konkurencji, prawa pracy. W ramach takich branżowych obszarów prawa prawnicy zajmują się wszystkimi regulacjami danej branży, niezależnie od ich charakteru prawnego, często łączących ze sobą elementy prawa cywilnego, administracyjnego i karnego. Jaki jest więc sens badania tych obszarów normatywnych wyłącznie z perspektywy jednej gałęzi prawa, np. prawa administracyjnego, skoro jest to ewidentnie niewystarczające do poprawnego zastosowania przepisów danej ustawy? W konsekwencji powyższego sąd, orzekając np. w sprawie karnej tego typu, często też jednoosobowo, nie jest w stanie prawidłowo ocenić aspektów administracyjnych i cywilnych danej problematyki, gdyż zajmuje się wyłącznie jej aspektem prawnokarnym. Podobnie jak nie sposób przyjąć, że w ramach kontroli legalności, którą – zgodnie z art. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁶ – obowiązane są stosować sądy administracyjne, pomijane będą kwestie badania poprawności zastosowania przepisów prawa ustrojowego czy też pomijany będzie aspekt celowości, słuszności i gospodarności, sąd zaś będzie się skupiał wyłącznie na aspekcie formalnej legalności działania, z pominięciem celu i funkcji zastosowanych przepisów. Tym bardziej że regulacje przewidują dziś nawet odpowiedzialność karną podmiotów zbiorowych, a podmioty publiczne stosują konstrukcje prawa cywilnego do realizacji zadań publicznych w sposób wyłączający sądową kontrolę legalności wydatkowania środków publicznych czy nawet kryteriów pomocy udzielanej przedsiębiorcom, to trudno jest uznać racjonalność pozostawania w tradycyjnym, historycznym podziale gałęzi prawa. Przy takim podejściu bowiem uciekają nam kwestie podstawowe, o które walczył w swych badaniach prof. Dawidowicz, tj. fundamenty ochrony praw adresata działań podmiotów publicznych, tj. prawo do środka zaskarżenia oraz prawo do sądu w każdej sprawie. Podział ten należałoby – nawiązując do poglądów Profesora – zweryfikować z uwagi na cele i zadania, rezygnując z przyzwyczajenia i przywiązania do historycznego znaczenia.

Warto przypomnieć w tym miejscu koncepcję definicji prof. Dawidowicza, który zakładał, że powinny się tu znaleźć przepisy, które zawierają:

- a) normy ustanawiające bezpośrednio uprawnienia lub obowiązki wyznaczające zachowanie się każdej osoby fizycznej czy też każdego podmiotu, który dysponuje określonymi dobrami bądź prowadzi określoną działalność,
- b) normy prawne, w których założony jest model jednostronnego ich stosowania przez kompetentny organ wobec organizacyjnie niepodporządkowa-

¹⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492).

nego mu podmiotu celem stworzenia po jego stronie określonej sytuacji prawnej w związku z określoną sytuacją faktyczną i celem jej unormowania, oraz

- c) przepisy prawne, które mogą odgrywać pewną rolę w zakresie działalności społeczno-organizacyjnej organów administracji państwowej¹⁷.

Pomijając aspekt ustrojowy i odchodząc od historycznego pojęcia „organu administracji państwowej” i zastępując je pojęciem „podmiotu realizującego zadanie publiczne”, jesteśmy w stanie ująć w powyższej definicji wszelkie działania o charakterze publicznym, niezależnie od nadanej im w ustawie prawnej formy. Oczywiście dla pełnej akceptacji przyjęcia powyższego rozwiązania niezbędne byłoby dokonanie zmian normatywnych w zakresie objęcia powyższych obszarów kognicją sądów administracyjnych, niezależnie od przyjętych prawnych form działania, o ile mamy do czynienia z realizacją praw i obowiązków wynikających z prawa powszechnie obowiązującego lub wydanych na jego podstawie (w tym m.in. wytyczne i kryteria oraz regulaminy pomocy udzielanej przedsiębiorcom czy dotyczące parkowania w strefach płatnego parkowania).

3. KONCEPCJA PROCESU ADMINISTRACYJNEGO

Na szczególną uwagę wśród katalogu osiągnięć naukowych Wacława Dawidowicza zasługuje autorska koncepcja „procesu administracyjnego”, zaprezentowana w ostatecznej wersji w monografii z 1989 r. pt. *Zarys procesu administracyjnego*¹⁸. Jest to swoisty kamień milowy w nauce prawa administracyjnego, która do tej pory – za sprawą samego Autora – posługiwała się wyłącznie pojęciem „postępowania administracyjnego” w celu dokonania zwięzłego opisu zespołu czynności zmierzających do konkretyzacji ogólnej i abstrakcyjnej normy prawa materialnego poprzez rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach imiennie oznaczonego adresata, znajdującego się w konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej. Koncepcja ta wiązała się z nowatorskim podejściem prof. Dawidowicza do modelu stosowania prawa administracyjnego, w ramach którego wskazywał on na kluczową – z perspektywy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej – kwestię swoistych relacji między regułami materialnymi i proceduralnymi, które Autor ten uważał za reguły proceduralne „komplementarne w tym sensie, że ich potrzeba i zakres ujawniają się dopiero na gruncie reguł materialnych”¹⁹. Wątek ten został następnie opisany i znacząco wzbogacony przez Jana

¹⁷ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk...*, s. 114.

¹⁸ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

¹⁹ W. Dawidowicz, *Model postępowania w sprawie administracyjnej i obowiązywanie decyzji wydanej w tej sprawie*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11/12, s. 59.

Zimmermanna, który zauważył, że „przedmiot, jaki nazywamy «postępowaniem administracyjnym» (ściślej: administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym), jest dwupłaszczyznowy. Z jednej strony jest to formalny, drobiazgowo uregulowany i niezbędny przebieg czynności zmierzających do wydania decyzji administracyjnej (odpowiednio: zespół norm dotyczących właśnie tego przebiegu), z drugiej strony jest to decyzyjne stosowanie materialnej normy prawa administracyjnego drogą ustalenia normy indywidualnej i konkretnej, którego sens wykracza ponad uwarunkowania formalne (odpowiednio: zespół norm o charakterze materialnym, dotyczący tego stosowania, całkowicie sprzężonych z zespołem poprzednim)”²⁰. Ten drugi element właśnie Jan Zimmermann uznał za przesądzający o swoistym „«fenomenie» postępowania administracyjnego i jego całkowitej oryginalności”²¹. Akceptując w całej rozciągłości powyższe założenie o komplementarności norm materialnoprawnych i proceduralnych, a także o materialnoprawnym przedmiocie i kształcie zarówno postępowania administracyjnego, jak i rozstrzygnięcia, które w jego wyniku zapaść powinno, pragnę zwrócić uwagę na swoisty deficyt tego podejścia w judykaturze. Być może jest to efekt właśnie braku normatywnej regulacji podstawowych norm prawa administracyjnego i wspomnianego tu już „sieroctwa” co do przepisów ogólnych prawa administracyjnego w systemie źródeł prawa. Niemniej formalizm procesowy zdaje się prowadzić praktykę administrowania w kierunkach całkowitej neutralności wobec celu i istoty norm materialnoprawnych.

4. JUDYCJALIZACJA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO JAKO KONTYNUACJA WIZJI WAŁAWA DAWIDOWICZA

W sposób szczególnie fascynowało mnie zawsze podejście do modelu stosowania prawa administracyjnego, które Waław Dawidowicz prezentował w kontekście modelu sądowego. Jak wskazywał Autor – proceduralny model stosowania prawa, który stworzył Jerzy Wróblewski²² – „odpowiada w zasadzie strukturze modelu stosowania prawa administracyjnego w sprawie administracyjnej”²³. Zakładając bowiem, że stanowi on teoretyczne ujęcie sekwencji czynności uregulowanych przez przepisy proceduralne, realizując swoisty „prosty model proceduralny, który obejmuje trzy fazy:

²⁰ J. Zimmermann, *Materialna procedura – czy to oksymoron?*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Waława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022, s. 101.

²¹ *Ibidem*.

²² J. Wróblewski, (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1969, s. 476.

²³ W. Dawidowicz, *Model postępowania...*, s. 60.

- 1) złożenie określonego wniosku, który jest poddany ocenie formalnej i ocenie procesowej,
- 2) rozprawę, w której istotną rolę odgrywa postępowanie dowodowe,
- 3) rozstrzygnięcie sprawy”²⁴.

Założenie o istnieniu procesu administracyjnego, w ramach którego wyróżnia się powyższe trzy etapy działania prowadzącego do załatwienia sprawy administracyjnej, stanowiło punkt odniesienia do przeprowadzenia badań nad kwestią innych, zarówno istniejących, jak i potencjalnych rozwiązań prowadzących do judycjalizacji postępowania administracyjnego, które w konsekwencji doprowadzą do ujednolicenia procedury administracyjnej z procedurami sądowymi, co do podstawowych instytucji. Rozważania te zawarłem w monografii *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*²⁵, która została wydana 20 lat po ukazaniu się *Zarysu procesu administracyjnego*. Dokonana tam ocena zakresu i stopnia judycjalizacji była dokonywana z punktu widzenia możliwości realizacji funkcji postępowania administracyjnego, wśród których wskazano:

- 1) zapewnienie realizacji materialnego prawa administracyjnego,
- 2) ochronę interesu indywidualnego i społecznego oraz
- 3) organizatorskie usprawnienie działalności organów.

Ponadto prowadzono je z perspektywy celu, który powinien przyświecać organowi prowadzącemu postępowanie i załatwiającemu sprawę administracyjną, rozumianego jako nakaz podjęcia wszelkich działań zmierzających do wydania decyzji rozstrzygającej sprawę administracyjną, zgodnej z prawem ustrojowym, materialnym i procesowym. Dokonując podsumowania zawartych w monografii rozważań, pozwoliłem sobie zwrócić uwagę na kilka instytucji procesowych, które mogą doprowadzić do realizacji zaprezentowanego celu oraz funkcji postępowania administracyjnego. W pierwszej kolejności rozważania te odniosłem do aspektu dopuszczalnych granic wprowadzenia regulacji pochodzących z procedur sądowych. Jak wskazałem, należy dokonać oceny tego, czy powody przyjętych rozwiązań zwiększających zakres judycjalizacji były na tyle istotne, że wywołały konieczność wprowadzania do postępowania poszczególnych instytucji procesowych, mających swój rodowód w postępowaniu sądowym²⁶. Z punktu widzenia granic judycjalizacji za istotne uznałem też to, czy regulacja prawna nowego rozwiązania, stanowiącego o usądowieniu postępowania administracyjnego, może istotnie wpływać na zwiększenie możliwości prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Oczywiście, rozważania te należy zawsze prowadzić w kontekście trybunalskich wymagań w zakresie wprowadzania nowych rozwiązań prawnych w sposób adekwatny do potrzeb i oczekiwań, czyli proporcjonalny, co wprowadza obowiązek prawodawcy do:

²⁴ J. Wróblewski, (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa...*, s. 477.

²⁵ R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.

²⁶ *Ibidem*, s. 236

- 1) przyjmowania danej regulacji tylko wtedy, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (zasada konieczności),
- 2) nakazu kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (zasada przydatności),
- 3) spełnienia warunku zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu)²⁷.

Zaprezentowana w powyższej publikacji koncepcja dalszego usądawiania postępowania administracyjnego zaowocowała zmianami normatywnymi, w których ustawodawca postanowił wprowadzić do porządku prawnego takie konstrukcje, jak: milczące załatwienie sprawy, reformatoryjna kontrola instancyjna w miejsce koncepcji kasatoryjnej, mediacja między organem a stroną (stronami) postępowania administracyjnego czy rozszerzenie kontroli bezczynności organu również na kwestie przewlekłości postępowania.

Wciąż jednak brakuje normatywnego obowiązku rozszerzenia zakresu stosowania zasad ogólnych prawa administracyjnego zapisanych w Kodeksie postępowania administracyjnego do wszystkich spraw indywidualnych, dotyczących orzekania o prawach lub obowiązkach publicznoprawnych, niezależnie od formy prawnej, oraz przed każdym podmiotem, który realizuje zadania publiczne na podstawie ustawy lub zawartego porozumienia.

5. KONKLUZJE

Jak celnie zauważył Mariusz Bogusz – oddając tym samym wyjątkowo trafnie specyfikę prawa administracyjnego – „publikacja naukowa z obszaru dogmatyki prawa ma pewną cechę wspólną z koncertem muzycznym lub spektaklem teatralnym: jej trwałość jest względna”²⁸. W tym kontekście ocena dorobku naukowego Wacława Dawidowicza również musi odnosić się do całokształtu systemu obowiązujących norm prawnych. Niniejsze uwagi stanowią jedynie przyczynek do dyskusji nad koniecznością dokonania wszechstronnej analizy współczesnego prawa administracyjnego i zestawienia ich w kontekście dotychczasowego dorobku naukowego w ramach całej gałęzi prawa administracyjnego lub nawet szerzej – w kontekście całokształtu norm prawnych, wykorzystywanych

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 4, poz. 72.

²⁸ M. Bogusz, *Koncepcja postępowania administracyjnego w ujęciu profesora Wacława Dawidowicza i jej aktualność*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022, s. 89.

do realizacji zadań publicznych. Wydaje się to niezbędne z perspektywy, o której Profesor nigdy nie zapominał, mówiąc wręcz o potrzebie poskramiania administracji przed zawłaszczaniem przez nią większości sfer stosunków społecznych. Z podobnym problemem mamy do czynienia dzisiaj i – choć w mojej ocenie jest już za późno na odwrócenie trendu normatywnego – wydaje się konieczne podjęcie prac nad nowym spojrzeniem na działalność administracji publicznej w kontekście trójpodziału władz oraz rozważenie, czy stan współczesny nie wymaga kluczowych zmian normatywnych, o ile nie chcemy oddać całości decydowania o zasadach realizacji zadań publicznych administracji publicznej. Oddawanie administracji możliwości decydowania o kryteriach dysponowania środkami publicznymi poza systemem norm ustawowych, jak również umożliwienie administracji wyboru prawnych form działania w sposób powodujący brak możliwości instancyjnej i sądowej kontroli legalności tych działań przyczynią się do całkowitego zaprzeczenia założeń trójpodziału władz oraz demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W szczególności prowadzi to do niezwykle niebezpiecznego zagrożenia bezpieczeństwa prawnego, umożliwiając w istocie takie działania administracji publicznej, które w sposób formalnie legalny ingerują w konstytucyjne wolności i prawa, wykraczając znacząco poza dopuszczalną sferę swobody ustawodawczej stanowienia prawa odpowiadającego wyłącznie celom politycznym tej administracji.

REFERENCES

- Bąkowski T., *Prawo ustrojowe administracji publicznej – dogmat czy aksjomat Gdańskiej Koncepcji Prawa Administracyjnego*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022
- Bąkowski T., Bogusz M. (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022
- Bogusz M., *Koncepcja postępowania administracyjnego w ujęciu profesora Wacława Dawidowicza i jej aktualność*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022
- Dawidowicz W., *Model postępowania w sprawie administracyjnej i obowiązywanie decyzji wydanej w tej sprawie*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11/12
- Dawidowicz W., *Pojęcie normy prawa administracyjnego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 4
- Dawidowicz W., *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 6
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989

- Duniewska Z., *Koncepcja powszechnego prawa administracyjnego – geneza, założenia, emanacja*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021
- Wróblewski J., (w:) W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1969
- Zimmermann J., *Materialna procedura – czy to oksymoron?*, (w:) T. Bąkowski, M. Bogusz (red.), *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, Gdańsk–Warszawa 2022