



Uniwersytet  
Wrocławski

**Renata Kusiak-Winter**

# Odpowiedzialność administracji publicznej

Struktura odpowiedzialności  
z perspektywy determinantów prawnych

**Wrocław 2019**



# **Odpowiedzialność administracji publicznej**

**Struktura odpowiedzialności z perspektywy  
determinantów prawnych**

Prace Naukowe  
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego

---

Seria: **e-Monografie**

Nr 130

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101621>

**Renata Kusiak-Winter**  
Uniwersytet Wrocławski

# **Odpowiedzialność administracji publicznej**

**Struktura odpowiedzialności z perspektywy  
determinantów prawnych**

Wrocław 2019

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący*

*dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego*

*mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz*

*mgr Ewa Galyga-Michowska – członek*

*mgr Bożena Górna – członek*

*mgr Tadeusz Juchniewicz – członek*

Recenzent: *dr hab. Joanna Lemańska, Uniwersytet Jagielloński*

**© Copyright by Renata Kusiak-Winter**

Na okładce: obraz Wodospad autorstwa *Agnieszki Hrynczyszyn*

Korekta: *Dorota Sideropulu*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką, [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, [www.betadruk.pl](http://www.betadruk.pl)*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-38-0 (druk)

ISBN 978-83-66066-39-7 (online)

*Dedykowane  
mojemu mężowi  
Michaelowi*





# Spis treści

WSTĘP .....	13
ROZDZIAŁ I. ZAGADNIENIA SYSTEMATYZUJĄCE .....	25
1. Prawne i pozaprawne ujęcie odpowiedzialności .....	25
2. Struktura odpowiedzialności administracji publicznej .....	29
2.1. Wprowadzenie .....	29
2.2. Podmiot odpowiedzialności .....	31
2.2.1. Wolność podmiotu .....	31
2.2.2. Podzielność podmiotu .....	33
2.2.3. Typologia podmiotów .....	34
2.3. Przedmiot odpowiedzialności .....	39
2.4. Instancja nakładająca odpowiedzialność (mocodawca) .....	41
2.5. Trybunał odpowiedzialności .....	43
2.6. Kryteria odpowiedzialności .....	44
2.7. Adresat odpowiedzialności .....	47
3. Odpowiedzialność administracji jako przedmiot badań .....	48
3.1. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych .....	48
3.2. Znaczenia odpowiedzialności administracji publicznej .....	50
ROZDZIAŁ II. JURYDYZACJA .....	55
1. Wprowadzenie .....	55
2. Rządy administracji vs. rządy prawa .....	57
3. Zwiastuny jurydyzacji .....	63
4. Parlamentaryzm .....	65
5. Perspektywa jednostki .....	69
6. Władztwo administracyjne .....	73
7. Prawo do sądu .....	77
ROZDZIAŁ III. DEMOKRATYZACJA .....	83
1. Związki polityki i prawa .....	83
2. Odpowiedzialność administracji przed polityką z perspektywy sterowania ustawowego .....	88
2.1. Wprowadzenie .....	88
2.2. Dwa ujęcia władzy dyskrecjonalnej .....	91
2.3. Charakterystyka wybranych porządków prawnych .....	95
2.4. Analiza prawnoporównawcza .....	102
3. Odpowiedzialność administracji przed polityką w prawie administracyjnym .....	105
3.1. Wprowadzenie .....	105
3.2. W prawie administracyjnym ogólnym i szczegółowym .....	107
3.3. W prawie administracyjnym ustrojowym .....	110
3.3.1. Uwagi ogólne .....	110

3.3.2. Centralizacja .....	111
3.3.3. Agencje i niezależne urzędy .....	116
3.3.4. Decentralizacja.....	122
3.4. W prawie administracyjnym materialnym .....	125
3.5. W prawie administracyjnym procesowym.....	130
3.5.1. Uwagi ogólne.....	130
3.5.2. Atomizacja procedur.....	131
3.5.3. Partycypacja.....	133
4. Wzmocnienie procesów demokratyzacji .....	138
<b>ROZDZIAŁ IV. EUROPEIZACJA .....</b>	<b>143</b>
1. Odpowiedzialność administracji z perspektywy stanowienia prawa.....	143
1.1. Wprowadzenie.....	143
1.2. Specyfika unijnego legislatora .....	144
1.3. Normy finalne.....	149
1.4. <i>Soft law</i> .....	153
2. Odpowiedzialność administracji z perspektywy stosowania prawa .....	157
2.1. Odpowiedzialność zadaniowa .....	157
2.2. Splot kompetencji.....	159
2.3. Mechanizmy koordynujące .....	164
3. Odpowiedzialność w świetle zasady demokracji.....	170
3.1. Uwagi ogólne .....	170
3.2. Idea kodyfikacji.....	174
4. Odpowiedzialność w świetle władztwa administracyjnego.....	177
<b>ROZDZIAŁ V. KONSTITUCJONALIZACJA .....</b>	<b>183</b>
1. Konstytucjonalizacja a jurydyzacja .....	183
2. Administracja pod rządami konstytucji niepisanej .....	188
3. Dystans administracji od konstytucji .....	191
4. Konstytucjonalizacja jako antidotum na administrację reżimu totalitarnego .....	195
4.1. Przypadek Niemiec .....	195
4.2. Przypadek Polski .....	198
5. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..	203
6. Konstytucjonalizacja a demokratyzacja.....	207
7. Konstytucjonalizacja a europeizacja.....	209
<b>ROZDZIAŁ VI. ETATYZACJA VS. DEETATYZACJA.....</b>	<b>213</b>
1. Wprowadzenie .....	213
2. Jedność państwa i administracji.....	214
3. Władztwo zadaniowe państwa i władztwo administracyjne.....	217
4. Odpowiedzialność administracji w ujęciu konkurencyjnych wizji państwa .....	225
5. Państwo aktywne.....	228
5.1. Relacje państwo – społeczeństwo .....	228
5.2. Ustrojowa kreacja odpowiedzialności.....	229

5.3. Odpowiedzialność zadaniowa .....	230
5.4. Odpowiedzialność w doborze form działania administracji .....	231
5.5. Ocena.....	232
6. Państwo minimalne .....	233
6.1. Relacje państwo – społeczeństwo .....	233
6.2. Ustrojowa kreacja odpowiedzialności.....	234
6.3. Odpowiedzialność zadaniowa .....	237
6.4. Odpowiedzialność w doborze form działania administracji .....	238
6.5. Ocena.....	239
7. Państwo sieciowe .....	241
7.1. Relacje państwo – społeczeństwo .....	241
7.2. Ustrojowa kreacja odpowiedzialności.....	243
7.3. Odpowiedzialność zadaniowa .....	246
7.4. Odpowiedzialność w doborze form działania administracji .....	248
7.5. Ocena.....	250
8. Konkurencyjne wizje państwa z perspektywy konstytucjonalizacji.....	251
ZAKOŃCZENIE .....	257
WYKAZ LITERATURY .....	263
WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH I ORZECZEŃ.....	303



## Wstęp

Odpowiedzialność administracji to temat, który budzi emocje. To dobrze, bo podejmuje go, pragnę pozostać wiarygodna dla moich studentów, których na pierwszym roku studiów na kierunku Administracja staram się przekonać, że administracja nie może być dla nich obojętna. Emocje mają bowiem tę magiczną siłę sprawczą, że pozytywnie ukierunkowane budzą ciekawość i zainteresowanie, a w dalszej kolejności prawdziwą chęć zgłębienia kompleksowych mechanizmów funkcjonowania administracji publicznej, co niezmiernie ułatwia proces edukacji i rokuje nadzieje kariery administratywisty na przyszłość.

Niestety, nic nie budzi większych emocji niż brak odpowiedzialności władzy publicznej. Wówczas projekcja negatywnych uczuć przebiega niejako *en bloc*, nie różnicując pomiędzy odpowiedzialnością państwa, gminy, województwa czy Unii Europejskiej. Dodatkowo pojęcie „władza publiczna” jest najczęściej utożsamiane z administracją, co wynika chociażby z faktu, że o ile niewielu z nas ma na co dzień realną styczność z władzą ustawodawczą czy z judykaturą, o tyle każdy z nas jest nieustannie konfrontowany z różnymi przejawami władztwa administracyjnego. Jednocześnie w przypadku negatywnych emocji daje o sobie znać zadziwiająca siła idei jedności administracji, ponieważ zbulwersowana jednostka czy opinia publiczna najczęściej nie różnicuje pomiędzy administracją naczelną, centralną, terenową, zespoloną, niezespoloną, zdecentralizowaną – regionalną lub lokalną.

Perspektywa uwzględnienia podejścia holistycznego w badaniach nad odpowiedzialnością administracji publicznej jest intrygująca, ponieważ wedle jednej z najpopularniejszych definicji „administracja” to „układ normatywny zanurzony w rzeczywistości”<sup>1</sup>. Chodzi o to, że prawo jako kreator administracji publicznej zasadza się na odpowiedzialności indywidualnej, czyli na możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konkretnych osób lub organów za działania lub zaniechania niezgodne z prawem lub powodujące powstanie szkody. To znak, że prawo w ogóle funkcjonuje i spełnia swoją podstawową rolę prewencyjno-wychowawczą.

Prawo administracyjne jest nakierowane na tworzenie jednoznacznego rozdziału ról w państwie i w społeczeństwie, gdzie obowiązuje trwały podział zadań i łatwo ocenić odpowiedzialność na podstawie takich klasycznych instytucji prawnych jak zadanie, obowiązek, kompetencja, właściwość, jurysdykcja, szkoda, wina, odszkodowanie. Dzięki temu bez trudu następuje przypisanie odpowiedzialności konkretnym jednostkom, organom czy instytucjom.

---

<sup>1</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint z 1949 r.), s. 5.

Jednocześnie obserwacja rzeczywistości administrowania pokazuje, że coraz częściej mamy do czynienia z kompleksowymi zadaniami publicznymi typu sprawiedliwość, czyste powietrze czy rozwój społeczny i gospodarczy, za których realizację trudno przypisać odpowiedzialność konkretnym podmiotom za pomocą wyżej wymienionych instrumentów. Wskazuje się, że w otoczeniu istnieje zbyt duża liczba czynników przypadkowych, zawierających sprzeczności, hamujących, wywołujących efekty uboczne *etc.* W związku z tym nietrudno oprzeć się wrażeniu, że wołanie o odpowiedzialność jest tym donioślejsze, im trudniej przypisać ją konkretnym podmiotom i instytucjom<sup>2</sup>.

Dlatego we współczesnej etyce filozoficznej zauważalne jest przesunięcie akcentowania badawczego z odpowiedzialności indywidualnej na podejście holistyczne<sup>3</sup>. Wówczas odpowiedzialność traci charakter retrospekcyjny i zyskuje wyłącznie charakter prospektywny i zawczasu wymaga rozważenia konsekwencji kompleksowych działań w przyszłości. Przejęcie takiej optyki w doktrynie prawniczej nakazuje przeniesienie punktu ciężkości z badań nad reżimem ponoszenia odpowiedzialności prawnej na kreowanie w prawie postaw administracji odpowiedzialnej. Chodzi o to, że w ujęciu indywidualnym ponoszenie odpowiedzialności prawnej odbywa się na końcowym etapie realizacji zadania publicznego, gdy cała uwaga jest skierowana na podmiot odpowiedzialności, którym jest organ lub urzędnik i który musi się wytłumaczyć z wykonanych czynności lub zaniechań<sup>4</sup>. Natomiast z pola widzenia schodzi ujęcie holistyczne, które nakazuje rozpatrywanie „całego wzorca działania” administracji publicznej, wyprowadzonego z całości przepisów prawa administracyjnego<sup>5</sup>. Dodatkowo należy uwzględnić istnienie wielokierunkowych relacji współzależności, kooperacji i koordynacji między różnymi kategoriami podmiotów w przestrzeni publicznej, co ze swej natury utrudnia przypisanie odpowiedzialności tylko jednemu podmiotowi. Takie podejście ma służyć

---

<sup>2</sup> Niemiecki filozof Ludger Heidbrink rozpatruje odpowiedzialność w kontekście nasilającej się bezradności, ponieważ pilna konieczność podejmowania tego tematu jest bezpośrednią reakcją na wzrost kompleksowości współczesnego społeczeństwa, w którym obserwujemy rozbieżności między procesami zachodzącymi w systemie a możliwościami sprawczymi jednostki, zob. L. Heidbrink, *Verantwortung in Zeiten der Ratlosigkeit. Zur Rolle des Verantwortungsprinzips in Prozessen der gesellschaftlichen Beratung*, [w:] *Demokratie – Kultur – Moderne*, red. L. Kleves, H. Zapf, wyd. 1, München 2011, s. 223.

<sup>3</sup> W tej sprawie warto się powołać na aktualny podręcznik odpowiedzialności, liczący prawie tysiąc stron, w którym szereg autorów wskazuje na zmianę paradygmatu odpowiedzialności z perspektywy indywidualnej na spojrzenie holistyczne, głównie z wykorzystaniem podejścia systemowego, zob. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh (red.), *Handbuch Verantwortung*, Wiesbaden 2017, s. 25, 167, 503.

<sup>4</sup> W takim znaczeniu należy odczytać definicję realną odpowiedzialności prawnej, wedle której to określone przepisami prawa, istniejące obiektywnie lub subiektywnie poczucie istnienia obowiązku wykonywania pewnych działań lub powstrzymywanie się od nich przez podmiot odpowiedzialny wobec osoby lub grupy osób oczekującej na przedmiotowe zachowanie oraz prawna możliwość ponoszenia wszelkich konsekwencji związanych z powinnym zachowaniem się (działaniem lub zaniechaniem) osoby odpowiedzialnej, zob. Z. Ziemiński, *Logika prawnicza*, Warszawa 2002, s. 44.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa 1995.

nie tyle zastąpieniu, ile uzupełnieniu klasycznej perspektywy badawczej opartej na prawnej odpowiedzialności indywidualnej.

W związku z powyższym podstawowym celem niniejszej rozprawy jest zbadanie zagadnienia odpowiedzialności administracji w ujęciu heurystycznym. O ile w doktrynie prawniczej problematyka odpowiedzialności administracji jako elementu treści normy prawnej<sup>6</sup> jest przedmiotem licznych i wyczerpujących studiów, to odpowiedzialność w znaczeniu heurystycznym jako „pojęcie-narzędzie poznania”<sup>7</sup>, usytuowane poza tekstem prawnym, które opisuje i ocenia regulacje obowiązującego prawa, nie doczekało się stosownego opracowania monograficznego. Chodzi o analizę rozwiązań prawnych nakierowanych na zagwarantowanie odpowiedzialności administracji za realizację dobra wspólnego w obliczu kooperacji i koordynacji między szerokim układem podmiotów.

Należy tu wskazać, że w literaturze przedmiotu zostały zaproponowane w odniesieniu do interesującego nas podejścia heurystycznego alternatywne określenia typu „responsywność”<sup>8</sup> czy „rozliczalność”<sup>9</sup> administracji publicznej. Dzięki temu istnieje opcja zachowania „czystości” języka prawnego i prawniczego, gdy „odpowiedzialność” będzie zarezerwowana wyłącznie dla sytuacji użycia tego pojęcia przez prawodawcę w tekście normatywnym. Jednak wówczas w dyskusji nad odpowiedzialnością w znaczeniu heurystycznym pojawia się niebezpieczeństwo dominacji argumentów wypracowanych na gruncie obcej kultury prawa, skąd dane pojęcie się wywodzi, albo na gruncie rozważań socjologicznych czy politologicznych. Ponadto ograniczenie dyskursu prawniczego wyłącznie do odpowiedzialności jako elementu treści normy prawnej mogłoby sugerować, że w oczach prawników jedynym *panaceum* właściwym na rozwiązanie problemu odpowiedzialności administracji jest wprowadzenie nowego lub modyfikacja istniejącego reżimu odpowiedzialności, przewidującego kolejne, nowe sankcje.

Takie podejście nie dostrzega, że system prawa publicznego zawiera całe spektrum regulacji, których celem jest zaprogramowanie i wszczęcie odpowiedzialności w istotę administracji publicznej. Wówczas mamy do czynienia z zabiegiem swoistej hipostazy odpowiedzialności, gdzie jej istota jest sprowadzona do cechy polegającej na odpowiadaniu „na wartości”. Jest to zagadnienie szczególne w dyskusji na temat

---

<sup>6</sup> Wówczas odpowiedzialność jest tożsama z „pociąganiem” do odpowiedzialności, czyli nakładaniem przewidzianych przepisami prawa negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej ocenie normatywnej, dające się przypisać prawnie temu podmiotowi w określonym porządku prawnym, zob. W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1968, nr 31 – Prawo VIII, s. 12.

<sup>7</sup> Zdaniem Franciszka Longchamps „pojęcia mogą wystąpić [...] jako przedmioty poznania (albo jako narzędzia poznania”, zob. F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 12, s. 6.

<sup>8</sup> M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008.

<sup>9</sup> J. Supernat, *O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 35-41.

odpowiedzialności administracji, której podstawowym zadaniem jest urzeczywistnianie dobra wspólnego<sup>10</sup>.

Realizacja powyższego zamierzenia badawczego wymaga przyjęcia na wstępie adekwatnego ujęcia „odpowiedzialności administracji” w znaczeniu heurystycznym. Jedną z nielicznych koncepcji odpowiedzialności w takim znaczeniu zaproponował Eberhard Schmidt-Aßmann, rozpatrując fenomen stopniowości odpowiedzialności państwa, w ramach której wyróżnił odpowiedzialność za wykonanie, odpowiedzialność za złagodzenie oraz odpowiedzialność gwarancyjną<sup>11</sup>. Jednak wydaje się, że jest to ujęcie zbyt wąskie, gdyż utożsamia odpowiedzialność wyłącznie z zadaniami publicznymi, pozostawiając w cieniu pozostałe komponenty „całego wzorca działania”, do których należą chociażby rozwiązania ustrojowe czy procesowe prawa administracyjnego.

W związku z powyższym za najbardziej adekwatne wydaje się przyjęcie fenomenologicznej struktury odpowiedzialności zaproponowanej na gruncie etyki filozoficznej<sup>12</sup>. Rzeczona struktura zasadza się na ukazaniu szerokiego układu powiązań i współzależności relacyjnych opartych na sześciu elementach: podmiot – przedmiot – instancja (mocodawca) – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności. Dzięki temu podstawowa uwaga badawcza będzie skierowana nie – jak w ujęciu *stricte* prawniczym – na reżimie odpowiedzialności negatywnej (pociąganiu do odpowiedzialności), lecz na prawnych relacjach współzależności, kooperacji czy koordynacji między różnymi kategoriami podmiotów i elementów. W tego rodzaju heurystyczne rozumienie odpowiedzialności wpisana jest przede wszystkim dialogowość pozytywna, uwzględniająca elementy i komponenty odpowiedzialności zapisane w całym wzorcu działania wynikającego z norm prawa administracyjnego.

Teza badawcza niniejszej rozprawy stanowi, że odpowiedzialność administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa zasadza się na sześcieelementowej strukturze (podmiot – przedmiot – instancja (mocodawca) – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności). Kolejna teza badawcza polega na tym, że racjonalny prawodawca widzi konieczność „uelastycznienia” struktury odpowiedzialności administracji, by stawić czoło zmieniającej się rzeczywistości administrowania. Tu powstaje uzasadnione pytanie o dopuszczalne prawne instrumenty uelastycznienia. Już wiemy, że elastyczność struktury powstaje niejako samoczynnie dzięki dynamice wielokierunkowych prawnych interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami relacyjnymi w strukturze

<sup>10</sup> W. Wojtyła, *Etyka i odpowiedzialność w administracji – zagadnienia wstępne*, [w:] *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Smarż, Radom 2018, s. 152.

<sup>11</sup> Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 216–222.

<sup>12</sup> J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996; J. Loh, *Strukturen und Relata der Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 35–57.



odpowiedzialności. Jednak w niniejszej pracy przyjmuję – i to jest podstawowa teza badawcza niniejszej rozprawy – że uelastycznienie struktury odpowiedzialności następuje dzięki jednoczesnemu oddziaływaniu na tę strukturę czterech niezależnych determinantów prawnych zwanych w pracy roboczo „jurydyzacją”, „demokratyzacją”, „europeizacją” oraz „konstytucjonalizacją”. W związku z powyższym w poszczególnych rozdziałach zostanie zbadana (jedna i ta sama) struktura odpowiedzialności administracji za pomocą wybranego determinantu prawnego.

Natomiast ostatnia ze sformułowanych przeze mnie tez badawczych ma charakter klamry spinającej i zasadza się na twierdzeniu, że argumenty zarówno natury historycznej, jak i komparatystycznej nakazują utożsamiać odpowiedzialność administracji z odpowiedzialnością państwa. W związku z tym zakładam, że oddziaływanie każdego z czterech determinantów prawnych na strukturę odpowiedzialności administracji będzie powodować zmianę akcentowania elementów relacyjnych, co w konsekwencji wpłynie na zmianę „widoczności” państwa i państwowości w strukturze odpowiedzialności administracji.

W celu realizacji scharakteryzowanego powyżej zamierzenia badawczego w pracy wykorzystano metodę dogmatycznoprawną, historycznoprawną oraz prawnoporównawczą<sup>13</sup>. Analizie poddano regulacje wybranych krajów UE, ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego, niemieckiego, francuskiego oraz brytyjskiego, jak również norm prawa unijnego. Zwłaszcza metoda dogmatycznoprawna (formalnodogmatyczna) odgrywać musi wiodącą rolę. Umożliwia ona opisywanie i systematyzowanie ogromu materiału normatywnego, by następnie tematyzować zasadnicze aspekty odpowiedzialności administracji w demokratycznym państwie prawa. Ważnym sposobem systematyzacji będzie analiza linii orzecznictwa (sądów krajowych – konstytucyjnych i administracyjnych oraz unijnych), co jest niezbędne w obliczu częstych zmian prawa. Jednak współczesne złożone problemy praktyki stosowania prawa powodują konieczność stawiania nowych pytań, w związku z czym niezmiernie pomocne będzie wykorzystanie typologii, wizji czy skali innych nauk, co z w konsekwencji prowadzi do otwarcia i pluralizacji metody prawniczej w celu analizy klasycznych instytucji prawa administracyjnego<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Na temat znaczenia wszystkich metod zob. P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 9–43 i zacytowana tam literatura.

<sup>14</sup> O ile otwarcie metody prawniczej w Wielkiej Brytanii nie stanowiło większego problemu w związku z silnym wpływem ośrodka naukowego London School of Economics and Political Science, który postrzega odrębność prawa administracyjnego w realizowaniu impulsu reform społecznych, o tyle na kontynencie pionierską rolę odegrały prace Sabino Cassese. Ten włoski administratywista wysunął jeszcze w latach 70. postulat intensywnej recepcji angloamerykańskich rozwiązań nauki prawa administracyjnego oraz niemieckiej socjologii organizacji. Dopiero w latach 90. temat ten podjęli czołowi administratywiści Niemiec, jak Eberhard Schmidt-Aßmann, Wolfgang Hoffmann-Riem oraz Andreas Voßkuhle, co zaowocowało postulatem

Ponadto dobór przyjętych determinantów prawnych, oddziałujących na strukturę odpowiedzialności administracji, nakazuje zastosowanie perspektywy badawczej wykraczającej poza naukę prawa administracyjnego. Tradycyjnie polega ona na analizie materiału normatywnego i odgraniczaniu prawa administracyjnego od prawa innych państw czy od innych dyscyplin prawnych. Natomiast ujęty w pracy nurt konstytucjonalizacji oraz europeizacji „burzy” czynniki zwartości czy ekskluzywności nauki prawa administracyjnego. W związku z powyższym zakładam, że nauka prawa administracyjnego – chociaż jest i nadal będzie związana ze specyfiką konkretnego państwa – nie powinna budować swej tożsamości w odgraniczaniu, delimitacji lub wykorzystywaniu jednej metody badawczej, lecz przez wyznaczenie wspólnych centralnych zainteresowań badawczych<sup>15</sup>. Jednym z nich jest niewątpliwie zagadnienie odpowiedzialności administracji publicznej w znaczeniu heurystycznym.

W niniejszej pracy niezmiernie ważną funkcję pełni wykorzystanie metody historycznoprawnej oraz komparatystycznej. Pierwsza z nich jest niezbędna do ukazania ewolucji w kształtowaniu struktury odpowiedzialności administracji na gruncie określonego systemu prawnego, gdyż jej rodowód pozwala zrozumieć, dlaczego określone elementy relacyjne uzyskały priorytetowe znaczenie w stosunku do innych. Dodatkowo szczególna wartość metody historycznoprawnej uwidacznia się w okresie transformacji ustrojowej, gdyż pozwala uzasadniać znaczenie aktualnych rozwiązań prawnych, posiłkując się rozwiązaniami wypracowanymi w przeszłości<sup>16</sup>. Natomiast metoda prawno-porównawcza zasadza się na operacji myślowej, która łączy w jednym akcie dwa (albo więcej) porównywalne ze sobą przedmioty lub idee, w celu ustalenia podobieństw i różnic oraz wyjaśnienia przyczyn<sup>17</sup>. Stwierdzenie podobieństw i różnic w budowie struktury odpowiedzialności w badanych państwach pomaga wskazać pojęcia i instytucje kluczowe dla odpowiedzialności administracji i pozwala zidentyfikować funkcjonalne związki między zaobserwowanymi zjawiskami. Wyniki badań komparatystycznych będą pomocne w ocenie postępów procesów europeizacji. Pomogą wyjaśnić, dlaczego niektóre elementy relacyjne w strukturze odpowiedzialności podlegają procesom konwergencji, podczas gdy inne mają charakter dywergentny.

---

nowej nauki prawa administracyjnego (*Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*). Szerzej na ten temat zob. A. Voßkuhle, *Verwaltungsrecht & Verwaltungswissenschaft = Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, „Bayerische Verwaltungsblätter“ 2010, s. 581 i n.

<sup>15</sup> A. von Bogdandy, *Verwaltungsrecht im europäischen Rechtsraum – Perspektiven einer Disziplin*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 4, Heidelberg 2011, s. 30–32.

<sup>16</sup> P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 38.

<sup>17</sup> J. S. Langrod, *Kilka uwag metodologicznych o porównywaniu w nauce prawa*, „Studia et Documenta”, Warszawa 1959, s. 10.

Naszkiecowany powyżej cel oraz tezy badawcze pracy, a także przyjęte w niej metody zdeterminowały zakres i układ niniejszej rozprawy. Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia.

Przedmiotem rozdziału pierwszego zatytułowanego „Zagadnienia systematyzujące” jest charakterystyka fenomenologicznego ujęcia odpowiedzialności wypracowanego na gruncie etyki filozoficznej i odniesienie go do administracji publicznej jako konstrukcji normatywnej. Powstaje zatem konieczność konfrontacji ujęcia filozoficznego i prawnego odpowiedzialności, by następnie omówić poszczególne elementy relacyjne struktury, raz w ujęciu filozoficznym, a raz w ujęciu prawnym. Na szczególną uwagę zasługuje krytyczna refleksja nad popularnym w naukach społecznych ujęciem systemowym odpowiedzialności. Podejście systemowe traktuje władzę publiczną na równi z innymi podsystemami społeczeństwa i nie dostrzega szczególnej odpowiedzialności administracji za realizację dobra wspólnego. Rozdział wieńczy określenie wielości znaczeń odpowiedzialności administracji publicznej, jakie będą stosowane w niniejszej pracy.

Rozdział drugi rozpatruje zagadnienie jurydyzacji. Punktem wyjścia do rozważań jest przyjęcie założenia, że jurydyzacja (*iura* z łac. prawo) stanowi prymarny i najważniejszy determinant, rozumiany w niniejszej pracy jako nadanie charakteru prawnego strukturze odpowiedzialności administracji. Podstawowa uwaga została skierowana na rozwój historyczny w ujęciu komparatystycznym, gdyż wówczas uwidacznia się fundamentalne znaczenie prawa (administracyjnego) dla utrwalenia i sformalizowania struktury odpowiedzialności administracji<sup>18</sup>.

Jurydyzacja administracji to długotrwały proces, w którym punkt wyjścia stanowiła administracja utożsamiana z królem, niezbędna dla sprawowania władzy feudalnej czy absolutnej. Dopiero w okresie kształtowania państw nowożytnych dostrzeżono pilną konieczność obiektywizacji, racjonalizacji i unifikacji struktury odpowiedzialności administracji. Prawdziwy przełom przyniosło wprowadzenie ustroju demokracji parlamentarnej na kontynencie wraz z systemem trójpodzielnej władzy. To doprowadziło do ukształtowania trzech niezależnych i równoważących się kategorii podmiotowych w strukturze odpowiedzialności: podmiotu – instancji (mocodawcy) – oraz trybunału. Jurydyzacja to jednak przede wszystkim wyniesienie kryteriów prawnych, którym poddane zostały wszystkie inne kategorie relacyjne w strukturze odpowiedzialności administracji.

---

<sup>18</sup> Takie podejście nawiązuje do licznych prac Sabino Cassese, w których autor łączy trwającą od ponad 200 lat ewolucję administracji publicznej ze zjawiskiem jurydyzacji, czyli wyznaczaniem ważnych cezur rozwoju administracji przez regulacje prawne ustawodawcy krajowego, europejskiego lub międzynarodowego, zob. S. Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità a degli impiegati*, Neapol 2007, s. 10 i n.; *idem*, *Il diritto alla buona amministrazione*, „European Review of Public Law” 2009, Vol. 21, No. 3, s. 1038.

Niestety w odniesieniu do Polski, w związku z utratą państwowości i okresem zaborów, trudno o nakreślenie spójnego rysu historycznego procesu jurydyzacji. Wynika stąd konieczność prezentacji najbardziej kontrastowych modeli administracji – francuskiego i angielskiego – odznaczających się dużą siłą oddziaływania na pozostałe kraje Europy<sup>19</sup>. Ponadto istotne jest uwzględnienie rozwiązań niemieckich, bo chociaż państwowość niemiecka ukształtowała się stosunkowo późno (stąd mowa w literaturze o „drugiej generacji” modelu administracji w Europie Zachodniej<sup>20</sup>), to jednak szczególnie droga niemiecka oraz przemożny wpływ niemieckiej doktryny *Rechtsstaat* na rozwiązania polskie pozwoli ocenić procesy jurydyzacji w szerszym kontekście.

Rozdział trzeci ukazuje wpływ demokratyzacji na strukturę odpowiedzialności administracji. Wydaje się, że spośród wszystkich determinantów prawnych demokratyzacja zdecydowanie najbardziej wymyka się spod kategoryzacji prawnej. Przez dłuższy czas bowiem demokracja uchodziła za domenę polityki i politologii, która z punktu widzenia administracji i prawa administracyjnego była w istocie trudna do uchwycenia. Zjawisko to jest tym bardziej zastanawiające, że obraz i wyobrażenie na temat odpowiedzialności współczesnej administracji determinuje najmocniej zasada demokratycznego państwa prawa. Wytłumaczenie może polegać na tym, że w dyskursie prawniczym element demokracji był przez dłuższy czas mało dostrzegany, zepchnięty niejako na boczny tor rozważań zdominowanych przez ideę i postulaty praworządności<sup>21</sup>.

Rozpatrywanie struktury odpowiedzialności administracji pod kątem demokratyzacji oznacza skierowanie uwagi na zapisane w prawie relacje pomiędzy podmiotem a adresatem odpowiedzialności jako wyborcy, który jest źródłem władzy politycznej. Jednak tradycyjne mechanizmy demokracji parlamentarnej wskazują nie tyle na pojedynczego obywatela czy na grupy interesów, ile na instancję odpowiedzialności. Jest nim polityczny mocodawca nakładający odpowiedzialność, który uzyskał mandat do sprawowania władzy zwierzchniej z woli narodu w wyborach parlamentarnych. Stąd determinant demokratyzacji nakazuje poświęcenie zasadniczej uwagi odpowiedzialności administracji przed polityką.

Doniosłość relacji między podmiotem odpowiedzialności a instancją nakładającą odpowiedzialność wynika nie tylko z ustroju demokracji parlamentarnej, gdyż jednocześnie odzwierciedla odwieczny dylemat prawa administracyjnego w postaci „właściwego dozowania” wpływu polityki i polityków na administrację. O ile jednak w szeroko

---

<sup>19</sup> S. Cassese, *Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010, s. 7 i n.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>21</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 21.

pojętych naukach administracyjnych dominuje krytyczna refleksja na temat niebezpieczeństw nadmiernej polityzacji administracji, o tyle w naukach prawnych zagadnienie odpowiedzialności administracji przed polityką powinno być traktowane jako przedmiot wyczerpującej regulacji w prawie administracyjnym. Takie podejście uzasadnia aksjomat racjonalnego prawodawcy<sup>22</sup>. W związku z tym należy skonstatować, że rolą prawa administracyjnego jest „kontrolowana polityzacja” administracji dla uczynienia z niej bytu odpowiedzialnego przed polityką.

Przedmiotem rozdziału czwartego jest rozpatrywanie struktury odpowiedzialności administracji kształtowanej przez determinant europeizacji, którego doniosłość wynika z multicentryczności prawa w warunkach integracji europejskiej. Multicentryczność prawa powoduje, że struktura odpowiedzialności administracji jest konstruowana jednocześnie zarówno przez legislatora krajowego, jak i unijnego, co w konsekwencji skutkuje swoistym „dublowaniem” elementów relacyjnych tworzących rzeczoną strukturę. Być może dlatego Hans Peter Ipsen, pisząc w 1972 r. jeden z pierwszych podręczników z prawa wspólnotowego, przyrównał odpowiedzialność administracji krajowej współpracującej z europejską do sytuacji panującej w „gabinecie luster”<sup>23</sup>.

Inaczej niż w przypadku rozważań o demokratyzacji w warunkach jednego państwa powstaje tu uzasadnione pytanie – jak w warunkach wielości ośrodków politycznych zagwarantować odpowiedzialność administracji wobec politycznego mocodawcy? I chociaż prawo unijne charakteryzuje odmienna systematyka niż krajowe prawo administracyjne, to odpowiedź na tak postawione pytanie powinna nastąpić w odniesieniu do prawa stanowionego i stosowanego w europejskiej przestrzeni administracyjnej. Taka optyka badawcza nakazuje nie tylko odrębną analizę poszczególnych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności, ale i analizę wielokierunkowej relacyjności zasadzającej się na współdziałaniu, koordynacji i sieciowości między podmiotami tejże struktury. Przy takim założeniu nie jest możliwa jednoznaczna strukturalna i funkcjonalna delimitacja administracji krajowej od unijnej, co najlepiej oddaje określenie „europejska sieć organów administracji publicznej”.

Konstytucjonalizacja stanowi przedmiot rozważań rozdziału piątego. Jest to czwarty w kolejności i ostatni determinant prawny wyróżniony w pracy, zaś jego istota polega na oddziaływaniu i promieniowaniu ponadczasowych zasad i wartości ogólnoludzkich na strukturę odpowiedzialności administracji. Jednak gdy sama konstytucja utożsamiana jest z prawem najwyższym w jednym państwie, to proces konstytucjonalizacji ma szersze znaczenie i wykracza poza granice jednego państwa. Chodzi o to, że ochrona praw człowieka jest przedmiotem regulacji nie tylko prawa konstytucyjnego, ale

<sup>22</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 137.

<sup>23</sup> Zob. H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, s. 540.

i międzynarodowego, by wymienić w tym miejscu europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej EKPC). Rozważania rozdziału piątego będą zatem prowadzone nie tylko w odniesieniu do prawa krajowego, ale i prawa międzynarodowego z odniesieniem do orzecznictwa sądów krajowych i międzynarodowych.

Rozwój procesów konstytucjonalizacji na gruncie prawa jednego państwa należy rozpatrywać w kontekście historycznym i komparatystycznym. Chodzi o konieczność ukazania swoistej konkurencji pomiędzy konstytucją a ustawą, gdyż w przeszłości obie te wielkości pretendowały do uzyskania prymatu w zakresie kształtowania struktury odpowiedzialności administracji. Natomiast współcześnie hierarchiczny system źródeł prawa w państwie stanowi zasadę pierwszeństwa konstytucji, której postanowienia doznają konkretyzacji w przepisach prawa administracyjnego i są stale rozwijane w orzecznictwie sądowym.

Perspektywa badań nad odpowiedzialnością administracji w układzie relacyjnym powinna uwzględniać siły sprawcze konstytucjonalizacji, do których należą orzecznictwo sądowe oraz doktryna prawna spełniająca ważną funkcję w „odkrywaniu” zasad konstytucyjnoprawnych<sup>24</sup>. Należy zaznaczyć, że w przypadku EKPC odkrywaniem ponadczasowych wartości wynikających z praw podstawowych zajmuje się Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz), stając się siłą sprawczą postępów konstytucjonalizacji usytuowaną poza państwem.

Ostatni rozdział pracy jest poświęcony zagadnieniom etatyżacji vs. deetatyżacji. Należy z całą mocą podkreślić, że etatyżacja to nie jest kolejny determinant prawny oddziałujący na strukturę odpowiedzialności administracji, chociaż podobnie jak w przypadku wszystkich omówionych w pracy determinantów również i tu pojawia się sufix „-zacja” obrazujący procesowość. Rozdział szósty należy traktować jako rodzaj podsumowania, zasadzający się na twierdzeniu, że w zależności od badanego determinantu prawnego mamy do czynienia z różnorodnym akcentowaniem w strukturze odpowiedzialności administracji, które wykazuje silniejszy lub słabszy związek z państwem. Stąd procesowość i pojawianie się zmian można ukazać za pomocą *continuum* na skali „etatyżacja vs. deetatyżacja”. Zaprezentowane w kolejności wizje państwa aktywnego, minimalnego i sieciowego mają w zamyśle obrazować „widoczność” państwa, czyli przybliżanie lub oddalanie perspektywy państwowości w strukturze odpowiedzialności administracji.

Określenie „etatyżacja (odpowiedzialności) administracji” może wywoływać wrażenie pleonazmu językowego typu „wracać z powrotem”, gdyż pomimo głębokich przeobrażeń współczesna administracja publiczna jest utożsamiana z państwem i w tym

---

<sup>24</sup> M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 124.



sensie w dalszym ciągu stanowi istotę państwowości. Administracja obok legislatywy i judykatury tworzy bowiem filary klasycznej władzy w każdym państwie. Jednak pleonastyczny charakter rzeczono sformułowania stanie się wątpliwy, gdy prześledzimy rozwój władztwa zadaniowego państwa w perspektywie historycznej. To przekształcenia w odniesieniu do zadań publicznych wymusiły zmianę formuły odpowiedzialności administracji od wykonywania zadań samodzielnie (w pojedynkę) w kierunku masowego wyzbywania się obowiązku realizacji zadań na rzecz sektora prywatnego czy społecznego. To z kolei doprowadziło nie tylko do konieczności redefinicji podmiotu odpowiedzialności w państwie, ale również spowodowało przeobrażenia całej struktury odpowiedzialności administracji stosownie do zmian zachodzących w układzie państwo – społeczeństwo.

\*\*\*

Niniejsza książka jest w swym zamyśle próbą nawiązania do bogatej tradycji badań z zakresu nauki prawa administracyjnego i ściśle z nią związaną nauką administracji, prowadzonych w szkole wrocławskiej przez pracowników Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, zwłaszcza zaś w Zakładzie Nauki Administracji. Pragnę w tym miejscu złożyć serdeczne podziękowania wszystkim moim Koleżankom i Kolegom na ręce Dyrektora Instytutu Pana Prof. dr. hab. Tadeusza Kocowskiego oraz Kierownika Zakładu Pana Prof. dr. hab. Jerzego Korczaka za przychyłość i stworzenie warunków do rozwoju naukowego. Ponadto chciałabym wyrazić wdzięczność za wsparcie i życzliwość ze strony dwóch emerytowanych już profesorów naszego Instytutu – Pana Prof. Adama Błasia i Pana Prof. Jana Jeżewskiego. Pragnę również gorąco podziękować Pani dr. hab. Joannie Lemańskiej za konstruktywne i życzliwe uwagi krytyczne zawarte w recenzji wydawniczej do niniejszej książki oraz Pani mgr Aleksandrze Dorywale za pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Na końcu szczególne słowa wdzięczności kieruję do moich Rodziców – Teresy i Franciszka, oraz do Siostry – Agnieszki, za wsparcie i wiarę we mnie, bez których ta rozprawa by nie powstała. Książkę dedykuję mojemu Mężowi Michaelowi.





# Rozdział I

## Zagadnienia systematyzujące

### 1. Prawne i pozaprawne ujęcie odpowiedzialności

Najczęstszą przyczyną tematyzowania odpowiedzialności jest wydarzenie budzące negatywne emocje, wywołane zaniedbaniem obowiązków, niedopatrzaniem czy lekomyślnością. Wówczas chodzi o wskazanie osoby winnej, by pociągnąć ją do odpowiedzialności, nałożyć sankcje i zażądać zadośćuczynienia powstałej szkody. Ma to również przełożenie w odniesieniu do administracji, której odpowiedzialność jest kojarzona z rozbudowanym systemem mechanizmów gwarantujących, że każde działanie organu czy urzędnika, łamiące przepisy prawa i godzące w dobro wspólne, nie pozostanie bez reakcji. Pociągnięcie do odpowiedzialności spełnia przy tym funkcje retrospektywne i perspektywne dla eliminacji podobnych zachowań w przyszłości. W tym znaczeniu należy stwierdzić, że nie ma odpowiedzialności bez reżimu odpowiedzialności<sup>25</sup>. I chociaż przestrzeganie norm moralnych przez członków wspólnoty było i jest w dalszym ciągu fundamentem funkcjonowania każdego społeczeństwa, to wydaje się, że kojarzenie odpowiedzialności z systemem skutecznego reżimu wynika z dominacji podejścia prawnego.

Pojęcie odpowiedzialności wywodzi się bowiem z języka prawnego, ponieważ ukształtowany w prawie rzymskim sądowy model odpowiedzialności został przejęty w religii chrześcijańskiej i właśnie na jej gruncie odpowiedzialność z pojęcia prawnego i prawniczego przekształciła się w pojęcie etyczne<sup>26</sup>. Być może dlatego definicja słownikowa stara się wydobyć element wspólny obu podejściom, określając odpowiedzialność jako „konieczność, czy obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje czyny i ponoszenia za nie konsekwencji”<sup>27</sup>. Ponoszenie odpowiedzialności jest związane

---

<sup>25</sup> We wprowadzeniu do monografii poświęconej interesującym nas zagadnieniom Zofia Duniewska i Małgorzata Stahl podkreślają: „Nie ma odpowiedzialnej administracji publicznej bez prawnie zagwarantowanego efektywnego reżimu jej odpowiedzialności. Jest on najsilniejszym instrumentem, gwarancją i bodźcem zmuszającym do postępowania zgodnego z prawem, a zarazem najsukuteczniejszym narzędziem obrony i ochrony autorytetu władzy oraz praw i interesów tych, którym ma ona służyć”, zob. Z. Duniewska, M. Stahl, *Wprowadzenie*, [w:] *Odpowiedzialność administracji...*, s. 19.

<sup>26</sup> Zob. J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności...*, s. 35 i n.

<sup>27</sup> S. Skorupka (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: *Odpowiedzialność* <https://sjp.pwn.pl/slowniki/odpowiedzialno%C5%9B%C4%87.html> [dostęp 12.08.2018].

z koniecznością akceptacji obowiązującego reżimu odpowiedzialności, zaś synonimem jest zobowiązanie, obciążenie, obligacja czy wina<sup>28</sup>.

Ujęcie prawne jest niezmiernie ważne – stanowi aksjomat wszelkich rozważań na temat odpowiedzialności administracji. Odpowiedzialność jako kategoria usytuowana w prawie (w tekście prawnym) to nie tylko element konstytutywny pojedynczej normy, lecz swoisty konstrukt o dalekosiężnej sile oddziaływania, promieniujący na cały system prawny<sup>29</sup>. W tym znaczeniu kategorie prawa i odpowiedzialności są współzależne – bez odpowiedzialności nie ma prawa, jednak dopiero w prawie odpowiedzialność doznaje konkretyzacji<sup>30</sup>. Prawo zasadza się na możliwości pociągania do odpowiedzialności, czyli nakładania przewidzianych przepisami prawa negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej ocenie normatywnej, dające się przypisać prawnie temu podmiotowi w określonym porządku prawnym<sup>31</sup>. Szczególnie ważne jest nakierowanie norm na kształtowanie pożądaných zachowań w przyszłości, co do której prawo pełni rolę służebną.

Odpowiedzialność zasadza się na dialogowości co najmniej dwóch podmiotów, bo skoro źródłostów analizowanego terminu zawiera w sobie odpowiedź, to logiczne jest uprzednie zadanie pytania. W zarysowanym powyżej podejściu, eksponującym prawny reżim odpowiedzialności, owa dialogowość ujmowana jest negatywnie. Ponoszenie odpowiedzialności oznacza powstanie niekorzystnego skutku dla podmiotu, który swoim działaniem narusza określoną normę prawną. Dialog polega tu na sformułowaniu w tekście prawnym negatywnej odpowiedzi prawodawcy na zachowanie adresata normy<sup>32</sup>. Sankcja jest zatem reakcją, którą ustawodawca przewidział jako odpowiedź na zachowanie adresata normy sprzeczne z nakazanym w normie modelem działania bądź jego zachowanie, które norma kwalifikuje negatywnie<sup>33</sup>.

Ale to nie tylko dialog ustawodawcy z podmiotem odpowiedzialnym. To również – a może przede wszystkim – dialog przed sądem, ponieważ używane w prawie rzymskim terminy: *respondere*, *responsio*, *responsum* oznaczały: odpowiadać przed sądem na

<sup>28</sup> <https://pl.glosbe.com/pl/pl/odpowiedzialno%C5%9B%C4%87> [dostęp 12.08.2018].

<sup>29</sup> Kwestię tę dostrzega w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że samo uregulowanie praw i obowiązków bez uregulowania sankcji z tytułu naruszenia prawa doprowadzi z pewnością do sytuacji nagminnego niespełniania przewidzianych w nich obowiązków, przez co ostatecznie przepisy staną się martwe, zob. wyrok TK z 18.04.2000 r., K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89.

<sup>30</sup> J. H. Klement, *Rechtliche Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 559–580.

<sup>31</sup> Zob. W. Lang, *op. cit.*, s. 12.

<sup>32</sup> Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122.

<sup>33</sup> Dla ścisłości należy podać, że niektórzy autorzy dostrzegają w odpowiedzialności również dialogowość pozytywną. Przykładowo Joanna M. Salachna upatruje w odpowiedzialności określoną przez ustawodawcę reakcję na pewne zachowanie danego podmiotu, przy tym reakcja taka może przybrać formę wynagrodzenia za działania przyjmujące pozytywną klasyfikację prawną lub pewnej dolegliwości – kar za działania kwalifikowane ujemnie, zob. J. M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 94.

oskarżenie, bronić przed sądem siebie lub kogoś, usprawiedliwiać swoje zachowanie, swoje czyny (lub czyjeś)<sup>34</sup>. Konstatując, należy zauważyć, że wbrew powszechnie przyjętemu rozumieniu „dialogu”<sup>35</sup> odpowiedzialność jako pojęcie używane w prawie zasadza się na dialogu prowadzonym z pozycji władztwa. Zagrożenie dolegliwością przez ustawodawcę w normie prawnej, a następnie nałożenie sankcji przez sąd w procesie stosowania prawa polega na władczym i jednostronnym określeniu skutków prawnych działania lub zaniechania podmiotu odpowiedzialnego.

W związku z tym pojawia się uzasadnione pytanie, czy badanie tytułowego zagadnienia „odpowiedzialności administracji” należy utożsamiać z dialogiem negatywnym, czyli z pociągnięciem do odpowiedzialności i nałożeniem przewidzianych przepisami prawa administracyjnego negatywnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej ocenie normatywnej? Za tak wąskim rozumieniem odpowiedzialności przemawiają argumenty z teorii prawa, zwłaszcza zaś logiki prawa<sup>36</sup>. Chodzi bowiem o zachowanie precyzji i dokładności pojęć prawnych, które zagwarantują ich jednolite rozumienie w nauce i w procesie stosowania prawa<sup>37</sup>.

Jednak również wymogi logiki i precyzyjności nakazują refleksję nad leksykalnym znaczeniem tematycznego zagadnienia, które w pierwszym rzędzie transportuje spojrzenie holistyczne na (jedną) odpowiedzialność (jednej) administracji<sup>38</sup>. Takie spojrzenie jest dużo szersze niż analizowanie rozmaitych reżimów odpowiedzialności zawartych w normach prawa administracyjnego, gdyż wówczas bardziej adekwatny byłby tytuł

---

<sup>34</sup> J. Filek, *Wolność i odpowiedzialność w działalności gospodarczej*, [w:] *Etyka biznesu, gospodarki i zarządzania*, red. W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, D. Miller, Warszawa 1999 – podaję za: A. Krzysztofek, *Rozważania o pojęciu odpowiedzialności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 401, s. 221–222.

<sup>35</sup> Warto w tym miejscu wskazać, że pojęcie „dialogu”, definiowane jako „rozmowa co najmniej dwóch osób” (<http://sjp.pl/dialog>), występuje na gruncie Konstytucji RP w ramach kolokacji z terminem „partner społeczny”, co pozwala stwierdzić, że dialogowość zachodzi między równymi sobie osobami.

<sup>36</sup> T. Kotarbiński, *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1955, s. 27; Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2006, s. 44.

<sup>37</sup> Na temat problemów z ustaleniem znaczenia nominalnych, realnych, syntetycznych czy analitycznych definicji prawnych zob. B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 93 i n.; J. Gregorowicz, *Zarys logiki dla prawników*, Warszawa 1962, s. 37; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna – kilka uwag na tle współzależności pojęć teoretycznych i prawa oświatowego*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 131.

<sup>38</sup> Należy zwrócić uwagę, że zarówno pojęcia „odpowiedzialność”, jak i „administracja” funkcjonują w obiegu lingwistycznym języka polskiego oraz innych języków europejskich wyłącznie w liczbie pojedynczej. Nie mówi się zatem o „administracjach”, nawet jeśli mamy do czynienia z różnorodnością podmiotów, jak w przypadku niezmiernie kompleksowych zadań z zakresu ochrony środowiska (zob. np. M. Jabłoński, *Organizacja administracji ochrony środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2014, nr 12, s. 105–119). Podobnie nie mówi się w liczbie mnogiej o „odpowiedzialnościach”, wręcz przeciwnie – często wskazuje się na konieczność ponoszenia „całej” odpowiedzialności, sugerując jej niepodzielność. Na ten aspekt uwagę zwraca H. Lenk, *Verantwortlichkeit und Verantwortungstypen: Arten und Polaritäten*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 57.

„odpowiedzialność administracyjnoprawna”<sup>39</sup>. Za wąskie jest również ograniczenie badań do rozmaitych reżimów odpowiedzialności „w administracji”. Chodzi o pociąganie do odpowiedzialności osób zatrudnionych w administracji, by wymienić w tym miejscu odpowiedzialność dyscyplinarną<sup>40</sup> i porządkową<sup>41</sup>, cywilną (zwaną mianem majątkowej czy odszkodowawczej)<sup>42</sup> lub też karną<sup>43</sup>, albo też polityczną i konstytucyjną tzw. urzędników politycznych<sup>44</sup>. Wówczas bowiem bardziej adekwatny byłby tytuł zbiorczy, obejmujący wszystkie rodzaje sankcji prawnych, które mogą dotknąć osoby zatrudnione w administracji, mianem „odpowiedzialność w administracji”<sup>45</sup>.

I chociaż w doktrynie prawniczej bez wątpienia dominuje utożsamianie odpowiedzialności z ponoszeniem negatywnych prawnych konsekwencji przez podmiot zobowiązany, to istnieje zapotrzebowanie tematyzowania odpowiedzialności w znaczeniu heurystycznym. Odpowiedzialność jest wówczas kategorią umiejscowioną poza przepisami prawa, czyli nie jest elementem składowym normy prawnej. Jest ona nakierowana na opisywanie, zrozumienie i ocenę gotowych i ukształtowanych rozwiązań prawnych. Chodzi wtedy o zabieg swoistej hipostazy odpowiedzialności, gdzie jej rozumienie i interpretacja nie jest wywiedziona z pojęcia odpowiedzialności jako elementu treści normy prawnej, ale odnosi się do cechy polegającej na odpowiadaniu „na

---

<sup>39</sup> J. Malinowski, *Pojęcie i koncepcja odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 172 i n. Jednym z przykładów odpowiedzialności administracyjnoprawnej jest odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska. Na ten temat zob. K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011.

<sup>40</sup> A. Urbańska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna i organy dyscyplinarne w administracji publicznej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2017, t. 259, nr 2, s. 68 i n.

<sup>41</sup> W sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników samorządowych, zob. E. Ura (red.), *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 289.

<sup>42</sup> Chodzi o odpowiedzialność majątkową wynikająca z Kodeksu pracy, odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010, s. 436 i n.; B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>43</sup> Przykładowo do tzw. przestępstw urzędniczych, których sprawcami mogą stać się urzędnicy, zalicza się w literaturze: łapownictwo, nadużycie władzy lub niedopełnienie obowiązków, poświadczenie nieprawdy, ujawnienie tajemnicy służbowej lub państwowej, nieprzestrzeganie przepisów dotyczących informacji niejawnych i ochrony danych osobowych, nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych, zob. J. Borkowska, B. Nowakowski [w:] *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej*, red. J. Borkowska, Warszawa 2011, s. 184.

<sup>44</sup> Zob. A. Pakuła, *Specyfika odpowiedzialności pełniących funkcje publiczne i zajmujących wysokie stanowiska w administracji rządowej szczebla centralnego*, [w:] *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, AUWr No 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C, część 1, s. 115 i n.

<sup>45</sup> Zob. na ten temat E. Pierzchała, *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 680.

wartości”, przybierającej postać powinności odpowiadania „za wartości” i ich realizację<sup>46</sup>. I właśnie ten rodzaj więzi pomiędzy podmiotem odpowiedzialnym a systemem wartości jest szczególnie istotny dla wszelkiej debaty na temat odpowiedzialności władzy publicznej, której podstawowym zadaniem jest realizacja dobra wspólnego<sup>47</sup>.

Dylemat występowania dwoistej perspektywy prawnej i pozaprawnej odpowiedzialności administracji w odniesieniu do regulacji prawa administracyjnego powoduje podział głosów w doktrynie. Dadzą się odnotować głosy krytyki podejścia heurystycznego z powodu niebezpieczeństwa hipostazowania terminu<sup>48</sup>. Niektórzy wskazują na małe zainteresowanie w związku z brakiem precyzji i wieloznaczności oraz występowaniem zarówno elementów normatywnych, jak i deskryptywnych<sup>49</sup>. Inni podkreślają nieprzydatność do prowadzenia dyskursu opartego na metodzie analizy dogmatyczno-prawnej<sup>50</sup>. Istnieją jednak również głosy określające odpowiedzialność (w ujęciu prawnym i heurystycznym) mianem kategorii kluczowej dla całego systemu prawnego<sup>51</sup>. Na szczególną uwagę zwraca „kariera” pojęcia odpowiedzialności używanego na określenie podziału odpowiedzialności za realizację zadań publicznych pomiędzy podmiotami sektora publicznego, prywatnego i społecznego<sup>52</sup>.

## 2. Struktura odpowiedzialności administracji publicznej

### 2.1. Wprowadzenie

Zrealizowanie zamierzenia badawczego zależy od znalezienia adekwatnego narzędzia umożliwiającego rozpatrywanie odpowiedzialności jako dialogu pozytywnego w odniesieniu do „całego wzorca działania” administracji zapisanego w prawie powszechnie

<sup>46</sup> T. Ślipko, *Zarys etyki ogólnej*, Kraków 2002, s. 429; T. Ślipko, *Spacerem po etyce*, Kraków 2010, s. 157.

<sup>47</sup> W. Wojtyła, *op. cit.*, s. 152.

<sup>48</sup> Michał Możdżeń-Marcinkowski słusznie zauważa: „w przypadku pojęcia odpowiedzialności mamy do czynienia z hipostazą, której właściwa analiza będzie niełatwa. Liczne i nierzadko mało koherentne poglądy dotyczące problemu utrudniają redukcję tego abstrakcyjnego pojęcia do desygnatów na tyle identyfikowalnych, aby można było stworzyć spójne, jednoznaczne i zdefiniowane pojęcie”, zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna – kilka uwag na tle współzależności pojęć teoretycznych i prawa oświatowego*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 129.

<sup>49</sup> M. Führ, *Eigenverantwortung im Rechtsstaat*, Berlin 2003, s. 43 i n.

<sup>50</sup> H. C. Röhl, *Verwaltungsverantwortung als dogmatischer Begriff?*, „Die Verwaltung“ 1999, Nr. 2, s. 35 i n.

<sup>51</sup> H. Dreier, *Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie – Beihefte” 2000, Bd. 74, s. 10.

<sup>52</sup> H.-H. Trute, *Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich veränderten Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, [w:] *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, red. G. F. Schuppert, Baden-Baden 1999, s. 13; W. Hoffmann-Riem, *Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit*, [w:] *Staaten und Steuern, Festschrift für K. Vogel*, red. P. Kirchhof, Heidelberg 2000, s. 47–64.

obowiązującym. W związku z brakiem zgodności w doktrynie co do sposobu pojmowania odpowiedzialności administracji jako pojęcia-narzędzia, usytuowanego poza tekstem prawnym, warto sięgnąć do wybranych kategoryzacji zaproponowanych na gruncie etyki filozoficznej. Konieczność badania odpowiedzialności w odniesieniu do całego wzorca działania, zapisanego w przepisach prawa, stawia wymóg poszukiwania takiej klasyfikacji, która umożliwi zidentyfikowanie wszystkich możliwych elementów struktury odpowiedzialności administracji i zachodzących między nimi relacji i współzależności. Opierając się na fenomenologicznym schemacie odpowiedzialności zaproponowanym przez filozofa Jacka Filka<sup>53</sup>, a następnie uzupełnionym o konceptualizację austriackiej filozof Janiny Loh<sup>54</sup>, przyjmijmy na potrzeby niniejszej pracy, że strukturę odpowiedzialności administracji współtworzą następujące elementy relacyjne:

- podmiot odpowiedzialności (kto?);
- przedmiot odpowiedzialności (za co?);
- instancja (mocodawca) podmiotu odpowiedzialnego (przed kim? kto nakłada odpowiedzialność?);
- trybunał i egzekutor odpowiedzialności (przed kim?);
- kryteria odpowiedzialności (jak?);
- adresat odpowiedzialności – podmiot, dla którego dobra czy interesu działa podmiot odpowiedzialny (dlaczego?).

Niezmiernie istotne jest podkreślenie relacyjności między poszczególnymi elementami w strukturze, która uświadamia, że odpowiedzialność administracji publicznej nie może być rozpatrywana w oderwaniu od przypisanych jej zadań publicznych (obiektu odpowiedzialności) czy wymogu działania praworządnego (kryteria odpowiedzialności), ale również w oderwaniu od złożonych interakcji pomiędzy prawodawcą (instancją), sądem (trybunałem) czy wreszcie jednostką (adresatem), na rzecz której administracja realizuje misję urzeczywistniania dobra wspólnego.

Należy uściślić, że o ile brakuje zgodności wśród badaczy co do ilości i doniosłości elementów relacyjnych w konstrukcji odpowiedzialności, o tyle za podstawowe elementy uchodzą trzy: podmiot, przedmiot i instancja (kto – za co – przed kim?). Na uwagę zwraca brak odrębnego wyszczególnienia sankcji jako samodzielnego komponentu struktury

---

<sup>53</sup> Za Jackiem Filkiem przyjmijmy w niniejszej pracy, że: „Na podmiot odpowiedzialności wskazuje pytanie: kto (lub co) jest odpowiedzialny? Na przedmiot odpowiedzialności wskazuje pytanie: za co (za kogo) jest on odpowiedzialny? Na instancję nakładającą odpowiedzialność – pytanie, co (lub kto) nakłada na podmiot tę odpowiedzialność, a na jej trybunał i jej egzekutora – pytanie: przed kim (przed czym) podmiot odpowiada oraz kto (co) pociąga go do odpowiedzialności”, J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności...*, s. 21. Dla ścisłości należy wskazać, że konceptualizacja zaproponowana przez Jacka Filka jest akceptowana również na gruncie innych nauk społecznych, zob. m.in. B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 19; K. P. Kowalewski, *Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników*, Białystok 2016, s. 18.

<sup>54</sup> J. Loh, *op. cit.*, s. 35–57.



odpowiedzialności, który jest konstytutywny dla odpowiedzialności prawnej w wąskim znaczeniu (jako elementu normy prawnej)<sup>55</sup>. Szerokie ujęcie wyraźnie akcentuje dialogowość pozytywną i położenie nacisku na istnienie wielokierunkowych relacji i współzależności między podmiotem odpowiedzialnym a pozostałymi elementami relacyjnymi wyróżnionymi w strukturze odpowiedzialności. To natomiast koresponduje z przedstawionym wcześniej ujęciem heurystycznym odpowiedzialności jako cechy administracji umożliwiającej odpowiadanie na wartości oraz ich realizację. Optyka wieloelementowej konstrukcji odpowiedzialności administracji uświadamia, że rodzaj, jakość i siła więzi pomiędzy podmiotem odpowiedzialnym a systemem wartości jest wypadkową wszystkich relacji zachodzących w ramach rzeczonyj konstrukcji.

## 2.2. Podmiot odpowiedzialności

### 2.2.1. Wolność podmiotu

Rozważania na temat podmiotu odpowiedzialności należy rozpocząć od wskazania na nierozzerwalny związek między wolnością i odpowiedzialnością, co wyraża dwukierunkowa zależność: bez wolności nie ma odpowiedzialności, bez odpowiedzialności nie ma wolności. Tym, co odróżnia wolność od samowoli, jest odpowiedzialność<sup>56</sup>. I chociaż podejście wolnościowe jest immanentnie związane z naturą jednostki ludzkiej<sup>57</sup>, to analizując odpowiedzialność administracji, warto nawiązać do koncepcji względnej samodzielności administracji. W tym względzie istotna jest również konieczność posiadania przez organ administracji określonego zakresu swobody działania, określanego mianem władzy dyskrejonalnej. Ta ostatnia wynika z faktu, że chociaż administracja działa w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP), to w procesie stosowania prawa zawsze dysponuje mniejszym lub większym zakresem swobody, którą należy rozpatrywać z perspektywy odpowiedzialności.

W odniesieniu do koncepcji względnej samodzielności administracji publicznej należy stwierdzić, że jest to cecha konstytutywna podmiotu odpowiedzialności, z którą wiąże się zagadnienie rozwiązań organizacyjnych przyjętych w ustrojowym prawie administracyjnym. Zwłaszcza konstrukt decentralizacji administracji publicznej pomaga zrozumieć różnicę między obowiązkiem a odpowiedzialnością w administracji, gdyż

---

<sup>55</sup> Wówczas chodziłoby o wąskie ujęcie struktury odpowiedzialności prawnej obejmującej następujące elementy: zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, przesłanki odpowiedzialności, rodzaj możliwych dolegliwości prawnych (sankcji) oraz procedury dochodzenia czy też egzekwowania odpowiedzialności, a także organy właściwe do stosowania sankcji, zob. J. M. Salachna, *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 1: *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010, s. 390–394.

<sup>56</sup> J. Filek, *Wolność i odpowiedzialność...*, s. 118.

<sup>57</sup> Nie tylko filozofia, ale również nauka prawa administracyjnego podkreśla silny związek idei wolnościowej z prawami człowieka, zob. J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym: VII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2017, *passim*.

ta ostatnia najczęściej wymaga uwzględnienia skutków i konsekwencji działania. Jeżeli działanie zgodne z obowiązkiem zapisanym w prawie odnosi się do sformalizowanego w prawie zakresu działania, to działanie „na własną odpowiedzialność” jest związane z nieokreślonymi normatywnie oczekiwaniami i rezultatami działania i w tym znaczeniu jest dużo szersze niż obowiązek. Dlatego kampanię wyborczą poprzedzającą wybór do organów jednostek samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w układzie napięcia pomiędzy prawnym obowiązkiem a dobrowolnym samozobowiązaniem<sup>58</sup>. Badania nad samodzielnością zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej nakazują wyróżnić trzy najważniejsze elementy relacyjne w strukturze odpowiedzialności, a mianowicie: podmiot – przedmiot – adresat odpowiedzialności. Taki układ odzwierciedla silną więź między podmiotem a adresatem odpowiedzialności z uwagi na podwójną legitymację demokratyczną administracji zdecentralizowanej oraz szczególną troskę o przedmiot odpowiedzialności.

W odniesieniu do swobodnego uznania wyłaniają się co najmniej dwie płaszczyzny badawcze. Po pierwsze, władza dyskrecyjna może być analizowana ze szczególnym uwzględnieniem dwóch elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności, a mianowicie elementów: podmiot odpowiedzialności – kryteria odpowiedzialności. Ich wybór ukazuje, że organ administracji publicznej realizuje swobodne uznanie wyłącznie przez pryzmat kryteriów odpowiedzialności zapisanych w prawie. Takie akcentowanie dąży do prawnej obiektywizacji władzy dyskrecyjnej, która zawsze musi znaleźć swoje usprawiedliwienie w obowiązujących przepisach prawa. Taka jest również dominująca perspektywa badań w doktrynie prawa administracyjnego w Polsce.

Jednak możliwa jest jeszcze inna płaszczyzna badawcza, gdzie akcentowanie zostaje położone już na trzech elementach relacyjnych i to w zmienionej kolejności, a mianowicie: instancja nakładająca odpowiedzialność – kryteria odpowiedzialności – podmiot odpowiedzialności. W takiej optyce na pierwszym planie jest postawiona instancja, czyli parlament, który przez odpowiednią konstrukcję kryteriów odpowiedzialności świadomie przekazuje administracji większy lub mniejszy zakres odpowiedzialności. Inaczej ujmując, w zależności od preferencji określonego typu normy prawnej instancja albo zatrzymuje odpowiedzialność w parlamencie, gdy wykonywanie prawa będzie się sprowadzać do zadośćuczynienia wszystkim wymogom formalnym ustawy, albo przekazuje odpowiedzialność dalej do administracji. Chodzi tu o konieczność samodzielnej interpretacji ustawowych sformułowań niejednoznacznych czy nieostrych, gdy organ administracyjny staje się z konieczności przedłużeniem demokratycznie wybranego parlamentu, rekonstruując cele i zamierzenia ustawy.

---

<sup>58</sup> Już Arystoteles traktował odpowiedzialność nie tylko w kategoriach samego działania, ale i nastawienia do działania, zob. Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, przeł. D. Gromska, Warszawa 2007, *passim*.



### 2.2.2. Podzielność podmiotu

Już samo słowo „odpowiedzialność” używane w obiegu lingwistycznym wyłącznie w liczbie pojedynczej oraz apel o ponoszenie „całej” odpowiedzialności sugeruje, że mamy do czynienia z fenomenem niepodzielny<sup>59</sup>. W odniesieniu do administracji publicznej podzielność jest rozumiana jako dopuszczalność istnienia wielości podmiotów odpowiedzialnych, spowodowana podziałem ról, zadań i pracy między podmiotami o różnej proveniencji. Rzeczony zjawisko ukazuje przesunięcie punktu ciężkości z samodzielnego wykonywania zadań przez podmioty publiczne na dopuszczenie innych podmiotów, co z kolei wymusza przejście odpowiedzialności gwarancyjnej państwa<sup>60</sup>. Ta ostatnia obejmuje konieczność regulowania przestrzeni publicznej przez organizowanie współpracy szerokiego układu podmiotów. Takiemu podejściu sprzyja rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego<sup>61</sup> oraz realizacja idei społecznej odpowiedzialności biznesu przez podmioty gospodarcze (*Corporate Social Responsibility*)<sup>62</sup>.

Podzielność i stopniowalność odpowiedzialności wynika z przekształceń w rozumieniu zadań państwa, akcentujących konieczność redefinicji podziału odpowiedzialności między państwem, trzecim sektorem, biznesem a jednostką (koncepcja państwa gwarantującego)<sup>63</sup>. Symptomatyczne są głębokie przekształcenia w administracji w kierunku administracji managerskiej i rozdziału odpowiedzialności według zasady subsidiarności. Przyczyny przekształceń w rozumieniu roli i funkcji państwa są różnorodne i sprzeczne: rosnąca kompleksowość procesów zachodzących w społeczeństwie, nadmierny wzrost państwa socjalnego, żądania neoliberalizmu o prywatyzację i deregulację. Z tym wiążą się ściśle postulaty o aktywizację i odpowiedzialność jednostki sprowadzonej w systemie państwa socjalnego do roli biernego odbiorcy usług publicznych. Ale też nie chodzi wyłącznie o dopasowanie się do wymogów rynku. Stąd postulat przejścia przez państwo odpowiedzialności gwarancyjnej i podejmowania aktywności w postaci

<sup>59</sup> Søren Kierkegaard zauważył, że człowiek etyczny to taki, który przyjął odpowiedzialność za wszystko, co go dotyczy, i miał na myśli relacje z otaczającą go rzeczywistością. W związku z tym człowiek żyjący w sposób etyczny staje się odpowiedzialny za porządek rzeczy, w którym żyje i jednocześnie przejmuje za wszystko odpowiedzialność. Zob. S. Kierkegaard, *Albo-albo*, przeł. K. Toeplitz, t. II, Warszawa 1976.

<sup>60</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 220 i n.

<sup>61</sup> J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, *passim*.

<sup>62</sup> M. Suska, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu – studium porównawcze reżimów prawnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. 2, nr XVI, s. 299 i n.

<sup>63</sup> Gunnar Folke Schuppert zaproponował jako pierwszy koncepcję tzw. stopniowalnej odpowiedzialności administracji, w której pojęcie odpowiedzialności odgrywa kluczową rolę dla analizy szerokiego spektrum kooperacji aktorów o różnorodnej proveniencji. Zob. G. F. Schuppert, *Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden 2000, s. 400 i n.; G. F. Schuppert, *Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates*, [w:] *Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*, red. L. Heidbrink, A. Hirsch, wyd. 1, Frankfurt am Main 2007, s. 470–475.

tworzenia warunków do wyrównywania nierówności społecznych, ubezpieczania ryzyk społecznych i wspierania kapitału społecznego przez popieranie sieci społecznych<sup>64</sup>.

Jednym z przypadków podzielności podmiotu odpowiedzialności jest wielopoziomowe administrowanie w Unii Europejskiej, charakteryzujące się współistnieniem obok siebie licznych reżimów podziału zadań i kompetencji, właściwości rzeczowej i miejscowej, upoważnienia do działania, podstaw legitymacji, w zależności od przynależności podmiotów administrujących do różnych poziomów administrowania, zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym<sup>65</sup>. W praktyce administrowania sieciowego jako niezmiernie problematyczne okazuje się jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności do konkretnych struktur, czego wymaga zasada państwa prawa oraz zasada demokracji.

### 2.2.3. Typologia podmiotów

Za najbardziej rozpowszechnioną wśród typologii podmiotu odpowiedzialności uchodzi klasyfikacja z uwagi na charakter podmiotu: indywidualny – kolektywny – systemowy. Podmiot indywidualny odpowiedzialności wskazuje na jego związek z naturą człowieka<sup>66</sup>. W takim spojrzeniu widoczny jest silny wpływ myślenia filozoficznego i również podejście prawnicze jest nakierowane na badanie rozmaitych reżimów odpowiedzialności, jakim podlega działanie konkretnej jednostki (np. urzędnika czy osoby piastującej urząd organu). W tym sensie odpowiedzialność indywidualna stanowi podstawę i punkt wyjścia do wszelkich rozważań dotyczących pozostałe rodzaje odpowiedzialności.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność kolektywną, odnoszącą się do całej organizacji czy nawet całych zbiorowości (np. stowarzyszenie, naród, państwo), to w filozofii trwa zasadnicza dyskusja o możliwości istnienia zbiorowej świadomości czy moralności grupy<sup>67</sup>. To jednak nie przeszkadza w przyjęciu kategorii odpowiedzialności korporacyjnej i kolektywnej w kontekście działania grupowego w celu redukcji skomplikowanego układu działających podmiotów, gdzie nie chodzi o ustalenie wkładu cząstkowego

---

<sup>64</sup> G. Banzhaf, *Der Begriff der Verantwortung in der Gegenwart: 20.-21. Jahrhundert*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 155 i n.

<sup>65</sup> System wielopoziomowy to określenie powstałe pierwotnie na gruncie politologii, jednak bardzo szybko zostało przejęte na gruncie prawa publicznego dla ukazania centralnej cechy administracji unijnej, która nie jest sprawowana na jednym poziomie. Zob. F. W. Scharpf, *Die Politikverflechtungs-Fälle: Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, „Politische Vierteljahresschrift“ 1985, Bd. 26, s. 323 i n.

<sup>66</sup> W 1964 r. Saint-Exupéry stwierdził, że „być człowiekiem to być odpowiedzialnym”, zob. A. de Saint-Exupéry, *Ziemia, planeta ludzi*, Warszawa 1964.

<sup>67</sup> Przykładowo Peter French jest zdania, że korporacje to „pełnoprawne moralnie działające podmioty”, zaś amerykańskie społeczeństwo jest moralnie odpowiedzialne za okrucieństwa popełnione w My Lai podczas wojny w Wietnamie, zob. P. A. French, *Morally blaming whole populations*, [w:] *Individual and collective responsibility*, red. P. A. French, Rochester 1998, s. 13–31. Zdanie przeciwne zob. M. G. Velasquez, *Dlaczego spółki nie są za nic moralnie odpowiedzialne?*, [w:] *Etyka biznesu*, red. L. V. Ryan CSV, J. Sójka, Poznań 1997, s. 127 i n.

pojedynczych osób lecz całej organizacji<sup>68</sup>. Z takim podejściem koresponduje tradycyjne ujęcie prawnicze z flagową instytucją osobowości prawnej oraz konstruktem organu, które powstały właśnie w celu przypisania odpowiedzialności całej organizacji, jak gdyby chodziło o pojedynczą osobę<sup>69</sup>.

Należy podkreślić, że prawo administracyjne jest w sposób szczególnie nastawione na porządkowanie kwestii związanych z przypisywaniem odpowiedzialności w odniesieniu do publicznych osób prawnych. Temu służy cały arsenał pojęć zbliżonych – lecz nie tożsamyh – z pojęciem odpowiedzialności, by wymienić chociażby kategorie prawne typu: „zadanie publiczne”, „obowiązek”, „kompetencja”, „właściwość”, „jurysdykcja” czy „upoważnienie”, które przyporządkowują odpowiedzialność konkretnym podmiotom publicznym oraz ich organom w procesie stosowania prawa.

Jednak w nowszej literaturze przedmiotu, analizującej uwarunkowania nieprzewidywalnego otoczenia, naznaczonego rozwojem nowych technologii i postępowaniem globalizacji, jest widoczne wzmożone zainteresowanie zagadnieniem odpowiedzialności systemu, które wynika ze złożonych interakcji, współpracy, koordynacji i sieciowości zachodzących między licznymi podmiotami uczestniczącymi w administrowaniu przestrzenią publiczną. Podkreśla się, że to specyfika i charakter obiektu odpowiedzialności determinuje konieczność kooperacji licznych podmiotów odpowiedzialnych.

Zanim nastąpi charakterystyka elementów konstytutywnych podejścia systemowego warto się odnieść do wypracowanej w naukach o zarządzaniu koncepcji „społecznej odpowiedzialności biznesu”. Zasada się ona na wyróżnieniu trzech poziomów odpowiedzialności: indywidualnej, przedsiębiorstwa oraz biznesu. W literaturze podkreśla się, że znaczenie bazowe ma niewątpliwie pierwszy z wymienionych poziomów odpowiedzialności i dopiero jego akceptacja pozwala na określanie odpowiedzialności całego przedsiębiorstwa, które z kolei otwiera możliwość analizy trzeciego poziomu – odpowiedzialności całych środowisk biznesowych, przy czym współcześnie ta ostatnia perspektywa nabiera kluczowego znaczenia<sup>70</sup>. *Prima facie* dadzą się zauważyć określone paralele do interesującego nas zagadnienia odpowiedzialności administracji. Można w tym zakresie wyróżnić odpowiedzialność pojedynczego urzędnika, następnie całej instytucji publicznej reprezentowanej przez organ, by dojść do poziomu rozważań nad administracją ujętą holistycznie. Jednak nie możemy zapominać o diametralnie odmiennej roli, funkcjach i celach przypisywanych administracji publicznej oraz biznesowi.

<sup>68</sup> Jak zauważa Jolanta Drogowska, w złożonym procesie interakcji i współzależności działających podmiotów coraz trudniej jest ustalić odpowiedzialność konkretnego człowieka, zob. J. Drogowska, *Poczucie odpowiedzialności pracowników banku a ich staż pracy*, Poznań–Opole 2011, *passim*.

<sup>69</sup> Zob. np. Ł. Augustyniak, *Podmiotowość organizacji międzynarodowych jako przesłanka przypisania im odpowiedzialności*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4, s. 95–107.

<sup>70</sup> Zob. A. Krzysztofek, *op. cit.*, s. 225.

O ile ta pierwsza, jako część integralna władzy publicznej w systemie demokracji parlamentarnej, jest prymarnie nakierowana na urzeczywistnienie dobra wspólnego, o tyle biznes został powołany do realizacji interesów prywatnych. I choć pozytywny wpływ biznesu na funkcjonowanie społeczeństwa jest współcześnie tematem niesłyszanej aktualnym<sup>71</sup>, to jednak dzieje się niejako „przy okazji” zaspokajania prywatnych celów przedsiębiorcy.

Nieco inny punkt widzenia na zagadnienie odpowiedzialności prezentuje podejście systemowe, konstruowane w nawiązaniu do teorii systemów<sup>72</sup>. W najnowszej literaturze z zakresu etyki filozoficznej wyrażane są twierdzenia, że zasadniczy przełom we współczesnym rozumieniu odpowiedzialności polega na przeniesieniu perspektywy badań z odpowiedzialności indywidualnej, związanej z naturą jednostki, w kierunku myślenia systemowego, które umożliwia badanie kompleksowych zjawisk zachodzących wewnątrz współczesnego społeczeństwa<sup>73</sup>. Jednak nie chodzi o klasyczne podejście systemowe, które nie różnicuje struktur czy tym bardziej pojedynczego człowieka, lecz o ujęcie dostrzegające ewolucję potrzeb i wymagań jednostki w kontekście wzrostu znaczenia praw podstawowych. W takim ujęciu podejście systemowe, rozpatrywane m.in. w ramach etyki socjalnej<sup>74</sup>, posiada mocne odniesienie deontologiczne i ukierunkowanie teleologiczne na realizację dobra wspólnego<sup>75</sup>. W związku z tym w literaturze podkreśla się, że przekształcenia w rozumieniu i postrzeganiu odpowiedzialności powinny odzwierciedlać rozwój i emancypację człowieka.

<sup>71</sup> Najnowsze badania wskazują na rozwój w kierunku powstania tzw. ekonomii sensu (*Meaningful Economy*), zob. M. Drewell, B. Larsson, *The Rise of the Meaningful Economy: a megatrend where meaning is a new currency*, London 2017, *passim*.

<sup>72</sup> N. Luhmann, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, Kraków 2007, *passim*; L. von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, przeł. E. Woydyłło-Woźniak, Warszawa 1984, *passim*.

<sup>73</sup> Jak podkreśla Günter Wilhelms, perspektywa jednostki w podejściu systemowym stanowi niemałe wyzwanie, ponieważ odpowiedzialność jest w centrum zainteresowania etyki, będącej nauką o moralności nieodzownej dla gatunku ludzkiego. W rozwoju etyki widać wyraźnie przesunięcie punktu ciężkości z etyki indywidualnej, która się zajmowała moralnością i proponowała zestaw cech przydatnych człowiekowi, by się dostosować do życia w grupie w instytucjach w kierunku etyki socjalnej badającej odpowiedzialność w kontekście sposobu funkcjonowania złożonych struktur i systemów, aby jak najlepiej służyć rozwojowi indywidualności i wolności jednostki, zob. G. Wilhelms, *Systemverantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 511; w podobnym duchu wypowiada się L. Heidbrink, *Definitionen und Voraussetzungen der Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 3–25.

<sup>74</sup> Etyka socjalna proponuje konceptualizację zasadzającą się na wyróżnieniu poziomu jednostki, instytucji i systemu społecznego (poziom mikro, mezo i makro), przy czym jednostki nie są całkowicie determinowane przez społeczność, ale same mogą wpływać na otaczającą je rzeczywistość. Poziom najbardziej abstrakcyjny – systemu społecznego – zawiera w sobie oba wcześniejsze elementy, ale szczególna uwaga zostaje skierowana na tzw. porządek ramowy, który determinuje zachowanie jednostki, zob. W. Korff, *Sozialethik*, [w:] *Lexikon der Bioethik*, red. W. Korff, L. Beck, P. Mikat, wyd. 1, Gütersloh 1998, s. 380–382.

<sup>75</sup> G. Banzhaf, *op. cit.*, s. 163.

Termin „odpowiedzialność systemu” został ukuty z potrzeby uwzględnienia przełomowych zmian w funkcjonowaniu współczesnego społeczeństwa. Klasyczne ujęcie odpowiedzialności narzuca wyraźny podział ról w państwie i w społeczeństwie, gdzie obowiązuje trwały podział zadań i łatwo oceniać odpowiedzialność na podstawie takich prawnych kategorii jak obowiązek, kompetencja, wina, szkoda, odszkodowanie. Są one nakierowane na przypisanie odpowiedzialności konkretnym jednostkom, organom czy instytucjom. Jednak obserwacja rzeczywistości administrowania przestrzenią publiczną pokazuje, że istnieją określone cele społeczne typu sprawiedliwość, pokój, czyste powietrze, za których realizację trudno przypisać odpowiedzialność konkretnym podmiotom za pomocą wyżej wymienionych instrumentów<sup>76</sup>. Wskazuje się, że w otoczeniu istnieje zbyt duża ilość czynników zawierających sprzeczności, przypadkowych, hamujących, wywołujących efekty uboczne *etc.*

Podejście systemowe odpowiedzialności uwzględnia zmiany otoczenia, wobec którego społeczeństwo nie może być dłużej postrzegane wyłącznie jako suma pojedynczych jednostek bez uwzględnienia idei społeczeństwa obywatelskiego czy znaczenia zorganizowanych grup interesu. Złożone otoczenie nakazuje, by obok gwarancji regulujących odpowiedzialność jednostki, organu czy konkretnej instytucji skierować również uwagę na konieczność stworzenia trwałych i ponadczasowych reguł odpowiedzialności wpływających na procesy w toku podejmowania współpracy i koordynacji między strukturami w społeczeństwie<sup>77</sup>.

Widzimy zatem, że ujęcie systemowe narzuca zmianę perspektywy badawczej. O ile w ujęciu tradycyjnym największą wagę posiada przypisanie odpowiedzialności za działania (skutki działań) podmiotu zobowiązanego, o tyle przy odpowiedzialności systemu chodzi o oddziaływanie apriorycznych reguł i zasad promujących odpowiedzialność na zachowania podmiotów, struktur i systemów. Przez taki zabieg odpowiedzialność traci charakter retrospekcyjny i zyskuje wyłącznie charakter prospektywny, ponieważ zawczasu wymaga rozważenia konsekwencji kompleksowych działań w przyszłości<sup>78</sup>. Konieczność reagowania na złożone i nieprzewidywalne otoczenie ma doprowadzić do swoistej samorefleksji systemu (*reflexiv*<sup>79</sup>) albo według własnych zasad racjonalności albo

<sup>76</sup> G. Wilhelms, *op. cit.*, s. 503 i 511.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 501.

<sup>78</sup> Jak zauważa Günter Wilhelms, odpowiedzialność systemu odróżnia się od odpowiedzialności indywidualnej, korporacyjnej i kooperatywnej, gdyż te ostatnie są nakierowane na przypisanie odpowiedzialności za działania konkretnych podmiotów. Brak zainteresowania i dążenia do przyporządkowania odpowiedzialności konkretnemu podmiotowi jest jednocześnie wadą i zaletą ujęcia systemowego, zaś podstawowa uwaga jest nakierowana na reakcje i samouczenie się systemu jako całości, zob. *ibidem*, s. 502.

<sup>79</sup> Fenomen powodowania zmian systemu próbował wyjaśnić teoretyk indywidualizmu w socjologii Ulrich Beck, który twierdził, że to wyłącznie problemy i kryzysy mają siłę sprawczą, że systemy stają się elastyczne *reflexiv*, czyli uczą się na swoich błędach, by lepiej skalkulować możliwe skutki swoich działań. Niestety U. Beck nie umiał zdiagnozować przyszłości systemu refleksywnego, który może pójść w kierunku

przez otwarcie systemu i upodobnianie, które umożliwia tworzenie wspólnych reguł odpowiedzialności dla wielu systemów<sup>80</sup>.

Odnosząc podejście systemowe do rozważań nad odpowiedzialnością administracji publicznej, należy poczynić następujące uwagi. *Prima facie* wydawać by się mogło, że perspektywa systemu jest nader atrakcyjna do prowadzenia badań nad strukturą odpowiedzialności administracji publicznej. Zwłaszcza przyjęcie podstawowego założenia, że badania nad odpowiedzialnością systemu mają o tyle sens, o ile są nakierowane na diagnozowanie konsekwencji, jakie niesie dla jednostki współczesne społeczeństwo postrzegane jako system, dla jej wolności, możliwości rozwoju i zagrożeń zniewolenia. Takie założenie odpowiada w pełni materialnemu ujęciu idei państwa prawa, której urzeczywistnienie realizują podmioty administracji publicznej. Również zwrócenie szczególnej uwagi na konieczność kształtowania zachowań i procesów w przyszłości odzwierciedla podstawową funkcję prawa administracyjnego jako instrumentu sterowania złożonymi procesami w przestrzeni publicznej<sup>81</sup>. Niezmiernie trafny jest ponadto postulat wypracowania trwałych i ponadczasowych reguł odpowiedzialności systemu, które powstają jako efekt refleksyjności systemu, rozumianego jako proces uczenia się w sytuacjach kryzysowych. Jednakowoż w tym samym aspekcie ujawniają się głębokie dyferencjacje. Chodzi o to, że wedle podejścia systemowego system władzy publicznej, w skład której wchodzi administracja, należy traktować na równi ze wszystkimi innymi systemami społecznymi<sup>82</sup>, podczas gdy podstawowym założeniem niniejszej pracy jest przypisanie administracji szczególnej odpowiedzialności za misję realizacji dobra wspólnego. Z tej przyczyny w kolejnych rozdziałach rozpatruję „tylko” dwa podsystemy: „państwo” oraz „społeczeństwo”, właśnie z uwagi na szczególną misję administracji porządkowania przestrzeni publicznej, w której funkcjonuje społeczeństwo.

---

demokracji ekologicznej, ale równie dobrze dyktatury ekologicznej, zob. U. Beck, *Die Erfindung des Politischen*, wyd. 1, Frankfurt am Main 1993, s. 64.

<sup>80</sup> G. Wilhelms, *op. cit.*, s. 502.

<sup>81</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 21 i n.; J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, *passim*.

<sup>82</sup> Niklas Luhmann przyjmuje, że społeczeństwo składa się z niejednakowych ale równorzędnych części (*aus ungleichartigen, aber gleichrangigen Teilen*) i zalicza do nich gospodarkę, politykę, prawo, armię, naukę, sztukę, religię, media, wychowanie, zdrowie, twierdząc, że każda z tych części posiada swoje własne medium komunikacji (w gospodarce to pieniądze, w polityce to władza, w nauce to prawda). Jednocześnie Luhmann wysunął tezę o niemożności sterowania systemem i wpływania na procesy w nich zachodzące konstatując, że apel o odpowiedzialność systemu jest niczym więcej niż bezsilnym „gestem zwątpienia” (*Verzweiflungsgeste*), zob. N. Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, wyd. 1, Frankfurt a. Main 1997, s. 133. Krytycznie w tej sprawie wypowiada się Walter Reese-Schäfer zarzucając jednostronność uwzględnienia wyłącznie specyfiki systemu pomijając perspektywę jednostek i instytucji, zob. W. Reese-Schäfer, *Niklas Luhmann zur Einführung*, wyd. 6, Hamburg 2011, *passim*.



### 2.3. Przedmiot odpowiedzialności

Przedmiot odpowiedzialności to drugi podstawowy element relacyjny odpowiedzialności ściśle połączony z podmiotem. Ten ostatni może być odpowiedzialny „za”: inne osoby, obiekty, zdarzenia i wreszcie za własne działania i jego skutki, przy czym to działania lub zaniechania podmiotu odgrywają centralną rolę w określeniu odpowiedzialności. Podmiot i przedmiot odpowiedzialności są ze sobą strukturalnie powiązane, co można scharakteryzować za pomocą kategorii „rola”, „funkcja”, „cel”, „zadanie”, „obowiązek”, które determinują strukturę odpowiedzialności i wymagania stawiane wobec podmiotu<sup>83</sup>.

Warto przy tym dodać, że sama istota czy natura przedmiotu wymaga od podmiotu posiadania predyspozycji dokonywania świadomego wyboru. Niniejsza kwestia została już poruszona przy okazji wolności wyboru indywidualnego podmiotu odpowiedzialności oraz określonego zakresu samodzielności podmiotu instytucjonalnego. W przypadku administracji chodzi o możliwość dokonywania wyborów i podejmowania świadomych decyzji w imię troski o dobro wspólne<sup>84</sup>.

Najważniejsza z przyjętych klasyfikacji przedmiotu odpowiedzialności wskazuje na jego charakter określany za pomocą antynomii prospektywność (*ex ante*) vs. retrospektywność (*ex post*)<sup>85</sup>. Istotna jest przy tym kwestia, czy w momencie przejęcia odpowiedzialności znany był i dostatecznie zdefiniowany przedmiot odpowiedzialności. To natomiast pozwala na wyróżnienie partykularyzmu bądź uniwersalizmu przedmiotu odpowiedzialności, gdy w pierwszym przypadku przedmiot jest znany i dostatecznie określony, zaś w drugim ma charakter intuicyjny i nieokreślony<sup>86</sup>. Stąd ponoszenie odpowiedzialności prawnej (jako elementu treści normy prawnej) czy politycznej konkretnej osoby może się odbywać wyłącznie w odniesieniu do odpowiedzialności retrospektywnej, czyli na podstawie działań faktycznie dokonanych lub zaniechanych. Jednak w większości przypadków, z którymi ma do czynienia administracja publiczna, trudno o precyzyjne czasowe określenie obiektu odpowiedzialności. Najbardziej wymowny przykład stanowi odpowiedzialność za zmiany klimatyczne, które już nastąpiły, ale również jeszcze nastąpią w przyszłości w nieznanym nam rozmiarach. Widzimy zatem,

<sup>83</sup> J. Loh, *op. cit.*, s. 41.

<sup>84</sup> C. Bratu, *Korporative und kooperative Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 480.

<sup>85</sup> W sprawie rzeczony typologii przedmiotu odpowiedzialności zob. I. van de Poel, *The relation between forward-looking and backward-looking responsibility*, [w:] *Moral responsibility. Beyond free will and determinism*, red. N. A. Vincent, I. van de Poel, J. van den Hoven, New York 2001, s. 37–52.

<sup>86</sup> J. Loh, *op. cit.*, s. 42. W tej kwestii podobne ujęcie prezentują: A. Jabłoński, M. Jabłoński, A. Primus, M. Spytłowska, *Ekologiczna, Społeczna Odpowiedzialność Biznesu (Environmental Corporate Social Responsibility)*, Katowice 2010, s. 86.

że charakter przedmiotu odpowiedzialności może jednocześnie wykazywać występowanie elementów retrospektywnych i prospektywnych<sup>87</sup>.

Kolejna klasyfikacja przedmiotu odpowiedzialności, podobna w dużej mierze do odpowiedzialności *ex ante* i *ex post*, rozróżnia ujęcie negatywne w znaczeniu sprawstwa i konieczności wzięcia odpowiedzialności za wyrządzone zło w przeszłości<sup>88</sup> oraz ujęcie pozytywne, kładące nacisk na zadanie do realizacji w przyszłości<sup>89</sup>. I chociaż rzeczona klasyfikacja została stworzona na gruncie etyki filozoficznej z myślą o odpowiedzialności indywiduum, to również warto ją odnieść do administracji publicznej jako konstrukcji normowanej przepisami prawa. W tym celu należy przywołać klasyczną budowę norm prawnych, które najczęściej są skonstruowane w dwojaki sposób. Normy albo ukazują zachowanie, które przez prawodawcę oceniane jest negatywnie (zakazują takiego zachowania), albo opisują pewien pożądany (nakazywany) model zachowania się<sup>90</sup>. Wówczas, przyjmując, że adresatem norm prawnych jest administracja, należy stwierdzić, że normy pierwszego typu odnoszą się do odpowiedzialności „w” administracji w znaczeniu użytym w tekście prawnym, który reguluje rozmaite reżimy odpowiedzialności w odniesieniu do osób znajdujących się w strukturach administracji. Natomiast normy drugiego typu regulują odpowiedzialność w znaczeniu heurystycznym, rozumianym jako cecha odpowiadania administracji na wartości realizacji dobra wspólnego, czemu ma służyć wskazanie w normie pożądanego modelu zachowania się. Jednak na tym nie koniec, gdyż normodawca może konstruować pożądaną model zachowania administracji za pomocą norm dwojakiemu typu – kondycyjalnych lub finalnych. W obu przypadkach gwarancja odpowiedzialności przebiega przy zastosowaniu odmiennych mechanizmów i instrumentów.

Jeżeli utożsamimy przedmiot odpowiedzialności administracji z zadaniami publicznymi, to należy mieć świadomość, że samo określenie zadania nie jest wystarczające, by pociągnąć do odpowiedzialności konkretne organy czy urzędników. Dlatego konieczne uzupełnienie stanowi instytucja kompetencji organu administracji publicznej, a następnie system kontroli wewnątrzorganizacyjnej i zewnętrznej oraz nadzoru prawnego, jak również zagwarantowanie środków prawnych egzekwowania praw podmiotowych przez jednostkę.

---

<sup>87</sup> Ch. Baatz, *Responsibility for the past? Some thoughts on compensating those vulnerable to climate change in developing countries*, „Ethics, Policy and Environment” 2013, No. 16(1), s. 94–110.

<sup>88</sup> Jak wskazuje Bożena Niećko-Bukowska dla tego typu odpowiedzialności są charakterystyczne wyrzuty sumienia, żal, wstyd oraz poczucie winy, zob. B. Niećko-Bukowska, *Perspektywy ujęcia odpowiedzialności*, „Investigationes Linguisticae” 2008, vol. XVI, s. 130 i n.

<sup>89</sup> Jak podkreśla Jacek Filek, odpowiedzialność w znaczeniu zadania jest egzystencjalna dla istoty człowieczeństwa, ponieważ udziela poczucia sensu i mocy własnego zadania, własnej godności i istotności, zob. J. Filek, *Filozofia odpowiedzialności XX wieku. Teksty źródłowe*, Kraków 2003, s. 7.

<sup>90</sup> A. Jamróz, *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 151.



Ujęcie pozytywne odpowiedzialności oddaje kwintesencję i istotę administracji publicznej w znaczeniu przedmiotowym, odnosząc się do zadań i funkcji administracji nakierowanych na urzeczywistnienie dobra wspólnego w demokratycznym państwie prawa<sup>91</sup>. W takim znaczeniu heurystycznym obowiązuje pojęcie odpowiedzialności administracji w niemieckiej doktrynie prawa administracyjnego. Przykładowo Eberhard Schmidt-Aßmann już w 1976 r. dokonał klasyfikacji funkcji państwa, wyróżniając odpowiedzialność administracji za wykonywanie prawa, realizację programów politycznych, rozwój, przejmowanie własnej inicjatywy, by na końcu wyróżnić odpowiedzialność ostateczną państwa, która nie ulega zniesieniu czy likwidacji<sup>92</sup>. Natomiast późniejsze ujęcia doktryny zwracają uwagę na odpowiedzialność administracji w związku z uczestnictwem podmiotów ze sfery gospodarczej czy społecznej w realizacji zadań publicznych<sup>93</sup>.

#### 2.4. Instancja nakładająca odpowiedzialność (mocodawca)

W niektórych opracowaniach poświęconych odpowiedzialności to właśnie instancja nakładająca odpowiedzialność ma centralne znaczenie i konstytuuje interesujące nas zjawisko. Jak zauważa Georg Picht, „jest się odpowiedzialnym przed pewną instancją, zleceniodawcą, który jest źródłem odpowiedzialności – wybrany rząd odpowiedzialny jest przed swoimi wyborcami, urzędnik przed swymi zwierzchnikami, uczeń przed nauczycielem i swymi rodzicami”<sup>94</sup>. W tej optyce odpowiedzialność jawi się jako relacja: „instancja – przedmiot – podmiot”. Na uwagę zwraca przy tym fakt, że instancja (mocodawca) jest wymieniona w relacji jako pierwsza, ponieważ kreuje odpowiedzialność, natomiast podmiot odpowiedzialności zostaje umieszczony na ostatnim miejscu, gdyż uwidacznia się dopiero w kontekście przyznanego mu obowiązku przez mocodawcę<sup>95</sup>.

Powyższe ujęcie znajduje pełne zastosowanie do administracji publicznej jako podmiotu odpowiedzialności, co potwierdza już sama etymologia słowa „administracja”, wywiedziona z łacińskiego określenia *administrare*, co oznacza służyć, kierować, prowadzić, zarządzać, wykonywać czy rozporządzać<sup>96</sup>. Postrzeganie administracji jako

---

<sup>91</sup> Zob. definicję administracji prezentowaną w doktrynie prawa administracyjnego, J. Boć, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 82.

<sup>92</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 1976, Bd. 34, s. 232.

<sup>93</sup> G. F. Schuppert (red.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, Baden-Baden 1999; A. Voßkuhle, *Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2003, Bd. 62, s. 266 i n.

<sup>94</sup> G. Picht, *Pojęcie odpowiedzialności*, [w:] *Odwaga utopii*, red. G. Picht, przeł. K. Michalski, Warszawa 1981, s. 233.

<sup>95</sup> A. Nowicka, *Odpowiedzialność: ujęcie deontologiczne. Status pozytywnej odpowiedzialności perspektywnej w filozofii Immanuela Kanta*, Poznań 2012, s. 38–39.

<sup>96</sup> J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 5.

szczególny rodzaj służby pełnionej na rzecz kogoś lub czegoś ważniejszego od siebie ma podwójny wymiar – osobowy i materialny.

Wymiar osobowy wskazuje na atrybut mocodawcy nakładającego odpowiedzialność, zasadzający się na posiadaniu demokratycznej legitymacji, która następnie jest przekazywana do rządu, a potem dalej aż po najniższy szczebel w hierarchicznej budowie struktur administracji publicznej. W tym sensie uwidaczniają się szczególne związki mocodawcy z administracją i stąd mowa o „zawisłości” organów administracji publicznej w państwie<sup>97</sup>. Należy wskazać, że w ujęciu historycznym relacje na linii polityka – administracja postrzegano w wymiarze jednokierunkowym aż do tego stopnia, że odmawiano administracji przymiotu działania odpowiedzialnego, wskazując, że ocena administracji powinna się odbywać wyłącznie pod kątem wiernej realizacji woli politycznej mocodawcy<sup>98</sup>. Współcześnie jednak panuje zgodne przekonanie, że administracja musi dysponować koniecznym zakresem samodzielności w celu realizacji norm prawa administracyjnego, co skutkuje koniecznością podejmowania dialogu między polityką a administracją w strukturze odpowiedzialności administracji.

Natomiast wymiar materialny pełnienia służby na rzecz kogoś lub czegoś ważniejszego od administracji odnosi się do przedmiotu odpowiedzialności, będącego odzwierciedleniem woli mocodawcy zapisanej w prawie powszechnie obowiązującym. W tej optyce następuje położenie akcentowania nie tyle na samym mocodawcy (parlamentcie), ile na prawie przez niego stanowionym, co powoduje, że relacje podmiotowe w strukturze odpowiedzialności schodzą na dalszy plan. Wola mocodawcy przejawia się tu zarówno w wykreowaniu przedmiotu odpowiedzialności (określeniu w ustawie rodzaju zadań publicznych), jak i stanowieniu kryteriów odpowiedzialności, wedle których będzie oceniane działanie administracji publicznej.

---

<sup>97</sup> W sprawie zawisłości czy raczej zależności organu administracji publicznej zob. D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 77.

<sup>98</sup> Chociaż Max Weber jest autorem przełomowej idei odpowiedzialności władzy, przeciwstawiając w rozprawie *Polityka jako zawód i powołanie* (1919) etyce zasad własnie etykę odpowiedzialności, to w odniesieniu do administracji wymagał całkowitego i bezwzględnie posłuszeństwa wobec politycznego mocodawcy. W tym sensie Weber dowodzi: „Albowiem opowiedzenie się po czyjej stronie, walka, namiętność – *ira et studium* – to elementy określające polityka. A przede wszystkim politycznego przywódcę. Jego działanie podlega zupełnie innej zasadzie odpowiedzialności, będącej całkowitym przeciwieństwem odpowiedzialności urzędnika. Honor urzędnika polega na umiejętności, by w sytuacji, gdy – wbrew jego zdaniu – nadrzędna wobec niego władza obstaże przy poleceniu, które wydaje mu się niesłuszne, wykonać je na odpowiedzialność wydającego to polecenie w sposób sumienny i dokładny, tak jak gdyby odpowiadało ono własnemu przekonaniu urzędnika; bez tej w najgłębszym sensie moralnej dyscypliny i zdolności urzędnika do zaparcia się samego siebie rozpadłby się cały aparat. Natomiast honor przywódcy politycznego, czyli męża stanu zajmującego się kierowaniem, polega właśnie na wyłącznej odpowiedzialności osobistej, jaką ponosi on za własne czyny. Odpowiedzialności tej nie może on – i nie wolno mu – nie przyjąć albo się jej pozbywać”. Zob. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998, s. 76.

## 2.5. Trybunał odpowiedzialności

Trybunał to trzecia w kolejności kategoria podmiotowa w strukturze, umieszczona za podmiotem i instancją odpowiedzialności, zaś jej podstawową funkcją jest rozliczenie i pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotu odpowiedzialnego<sup>99</sup>. W rozważaniach dotyczących moralności mowa jest o trybunale wewnętrznym, gdzie przypisanie i rozliczenie odpowiedzialności stanowi wewnętrzny akt osadzający dokonywany przez sumienie lub zdrowy rozsądek, a także o trybunale zewnętrznym osadzonym na fundamencie metafizycznym. W tym drugim przypadku rozliczenie odpowiedzialności następuje przed Bogiem, historią, ludzkością czy matką naturą<sup>100</sup>. Warto zwrócić uwagę, że zanim ukształtowała się administracja w państwie prawa, uprawnienie działań administracji władcy feudalnego czy absolutnego odbywało się w odwołaniu do kategorii nadprzyrodzonych<sup>101</sup>. Natomiast współcześnie należy wskazać na stosowne odwołania w preambułach Konstytucji<sup>102</sup> czy poszczególnych ustaw prawa administracyjnego<sup>103</sup>, które stanowią swoisty wariant normatywizacji wartości odsyłających do norm pozaprawnych<sup>104</sup>.

O ile w literaturze filozoficznej trybunał stanowi stosunkowo najrzadziej rozpatrywany element relacyjny odpowiedzialności<sup>105</sup>, o tyle dla ujęcia prawnego rola trybunału i możliwość nałożenia sankcji ma znaczenie centralne i konstytutywne. To znak,

<sup>99</sup> Jacek Filek wymienia trybunał na trzecim miejscu, określając następujące przejawy odpowiedzialności praktycznej: 1) nałożenie odpowiedzialności (akt instancji); 2) podjęcie (albo nie) odpowiedzialności (akt podmiotu); 3) ponoszenie odpowiedzialności (stan faktyczny, w jakim znajduje się podmiot po nałożeniu na niego odpowiedzialności); pociągnięcie do odpowiedzialności (akt trybunału); 4) zdanie sprawy (danie odpowiedzi) z powierzonego zadania; 5) odpowiedzialność w sensie predykatywnym (jako cecha działania i w konsekwencji podmiotu), zob. J. Filek, *Ontologizacja odpowiedzialności...*, s. 22.

<sup>100</sup> G. Picht, *op. cit.*, s. 240.

<sup>101</sup> Najlepszym przykładem jest cesarzowa Maria Teresa (1740–1780), która za źródło władzy uznawała Bożą łaskę (*Gottes Gnaden*). Jak zauważa Małgorzata Moras, to wola Boża i rządzenie Boże były nie tylko podstawą i uzasadnieniem władzy, lecz również dyrektywą i miarą dla działań podejmowanych przy jej sprawowaniu, czyli wszystkie czynności podejmowane przez władcę musiały mieć za cel ogólne dobro i szczęście poddanych, zob. M. Moras, *Reformy Józefa II (1780–1790) a rządy prawa*, [w:] *Studia z dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, red. J. Malec, t. XVI, Kraków–Lublin–Łódź 2013, s. 132.

<sup>102</sup> W sprawie preambuły do Konstytucji RP wskazującej na uniwersalne wartości „wywodzone przez wierzących od Boga” zob. K. Complak, *Preambuły do Konstytucji*, [w:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 284.

<sup>103</sup> Zob. przykładowo preambuła do ustawy z 14.12.2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.) wskazującej na „respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości” w kontekście kształcenia i wychowania. Szerzej na temat znaczenia preambuł w ustawach prawa administracyjnego zob. J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 29 i n.

<sup>104</sup> J. Supernat, *Odesłania i normy pozaprawne stosowane przez administrację publiczną*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 116 i n.

<sup>105</sup> Jak wskazuje Janina Loh, słabe zainteresowanie wśród filozofów zagadnieniem trybunału wynika stąd, że akt „pociągnięcia do odpowiedzialności” dzieje się w granicach i na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, co jest przedmiotem badania nauk prawnych, zob. J. Loh, *op. cit.*, s. 43.

że prawo w ogóle funkcjonuje<sup>106</sup>. Jeśli bowiem następuje pociągnięcie do odpowiedzialności, to dzieje się tak w majestacie i na podstawie prawa, zaś podmiot odpowiedzialności staje wobec sądu. Również etymologia słowa odpowiedzialność została zaczerpnięta z prawa rzymskiego, w którym terminy: *respondere*, *responsio*, *responsum* oznaczały odpowiadanie na oskarżenie, usprawiedliwienie swojego zachowania czy swoich czynów przed sądem. Stąd można wskazać na centralną rolę trybunału w przypadku odpowiedzialności retrospektywnej, czyli ponoszonej wyłącznie za rzeczywiste zachowanie adresata normy sprzeczne z nakazanym w normie modelem działania.

Na tym tle zasadza się również podstawowa różnica pomiędzy instancją a trybunałem odpowiedzialności. Obie kategorie odnoszą się wprawdzie do kwestii „przed kim podmiot odpowiedzialny odpowiada?” („przed instancją” oraz „przed trybunałem”), ale główna różnica ujawnia się z uwagi na odmienne perspektywy czasowe – prospektywności i retrospektywności odpowiedzialności (*ex ante* i *ex post*). O ile mocodawca nakłada odpowiedzialność na administrację w prawie celem zaprogramowania działania administracji na przyszłość, o tyle trybunał realizuje prawną możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności, czyli nakładania przewidzianych przepisami prawa negatywnych konsekwencji za zdarzenia już zaistniałe i podlegające ujemnej ocenie normatywnej<sup>107</sup>.

W konsekwencji ujawnia się również kolejna podstawowa różnica w relacyjności pomiędzy podmiotem odpowiedzialności a instancją i trybunałem. Jeżeli w układzie polityka – administracja zachodzi ten szczególny rodzaj relacji osobowej wywiedzionej z legitymacji demokratycznej i przekazywanej dalej w hierarchicznej strukturze administracji od mocodawcy politycznego, to w układzie sąd – administracja pożądanym jest brak więzi osobowej i niezależność. Stąd mowa o konieczności zagwarantowania „niezawisłości” sądu w relacjach z innymi podmiotami władzy publicznej<sup>108</sup>.

## 2.6. Kryteria odpowiedzialności

Kryteria to element relacyjny struktury odpowiedzialności, na podstawie którego jest oceniane działanie podmiotu odpowiedzialnego, przy czym należy je traktować jako coś ważniejszego, wobec którego odpowiedzialność odgrywa rolę służebną. W odniesieniu do tej kategorii struktury odpowiedzialności powinno być użyte sformułowanie

<sup>106</sup> J. H. Klement, *Rechtliche Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung...*, s. 559–580.

<sup>107</sup> Należy w tym miejscu uściślić, że dokonanie klasyfikacji na prospektywność w odniesieniu do instancji oraz retrospektywność w odniesieniu do trybunału nosi w sobie pewne uogólnienie, ponieważ polityk jest również zobowiązany do kontroli *ex post* rzeczywistych działań urzędnika jako jego przełożony, zaś skuteczność sankcji nałożonych przez sąd ma duży wpływ na kształtowanie zachowań w przyszłości. Jednak przyjęte w pracy założenie o instancji nakładającej odpowiedzialność w prawie usprawiedliwia dokonywanie tego typu uogólnień.

<sup>108</sup> M. Grzymisławska-Cybulska, *Bezstronność sądu i sędziego jako element budowania zaufania do władzy sądowniczej*, „Przegląd Sejmowy” 2017, R. XXV, nr 5 (142), s. 15–31.

w liczbie mnogiej, ponieważ odpowiedzialność zazwyczaj nie zasadza się tylko na jednym kryterium, lecz na wielości wywodzonej z różnorodnych norm, wartości, zasad, reguł, zadań czy obowiązków<sup>109</sup>.

W literaturze są dokonywane rozmaite typologie kryteriów odpowiedzialności. Chyba najprościej dadzą się zaobserwować różnice ze względu na sfery obowiązywania danych norm i wartości. W związku z tym można wyróżnić sferę polityki, religii, sportu, ekonomii i tego typu kategoryzacja służy doprecyzowaniu charakteru norm i wartości tworzących kryteria odpowiedzialności. Rzeczona typologia uświadamia, że to, co jest normą w sprawach religijnych, może nie mieć znaczenia na gruncie ekonomii i na odwrót. Inną typologią kryteriów jest ich przyporządkowanie do sfery prywatnej lub publicznej, przy czym normy mogą mieć charakter nieformalny lub formalny, zaś te ostatnie mogą być zagrożone sankcją lub nie w przypadku ich naruszenia<sup>110</sup>.

Jednak najbardziej znaczącą typologię wyróżniono z uwagi na kryteria rozumiane jako źródła odpowiedzialności, wyjaśniające dlaczego podmiot odpowiedzialności działa tak a nie inaczej i jak uzasadnia swoje działanie<sup>111</sup>. Warto podkreślić, że niezależnie od rodzaju źródeł powstanie odpowiedzialności zawsze łączy się z istnieniem określonych wartości, które wymagają ochrony<sup>112</sup>. W ujęciu etycznym podmiot odpowiedzialności z własnej woli zachowuje się odpowiedzialnie z uwagi na istniejące normy moralne (*responsibility*). W ujęciu prawnym źródło odpowiedzialności stanowią normy prawa powszechnie obowiązującego, które transportują określone wartości i których sprzeniewierzenie stanowi podstawę do nałożenia sankcji przewidzianych w prawie (*liability*). Natomiast w ujęciu społecznym źródłem odpowiedzialności są normy i wartości respektowane przez określoną wspólnotę, zaś podmiot odpowiedzialności jest rozliczany w ramach obowiązujących stosunków społecznych, gdzie podkreśla się znaczenie i skuteczność dorozumianych czy nieformalnych instrumentów rozliczalności (*accountability*)<sup>113</sup>.

Reasumując, w zależności od źródeł, z jakich są wyprowadzane kryteria odpowiedzialności, wyróżniamy trzy podstawowe rodzaje odpowiedzialności: prawną, moralną i społeczną, przy czym warto zwrócić uwagę, że w języku angielskim w obiegu lingwistycznym funkcjonują trzy odrębne określenia wskazujące na odmienny kontekst omawianego zjawiska: *liability*, *responsibility*, *accountability*.

<sup>109</sup> J. Loh, *op. cit.*, s. 49.

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 49.

<sup>111</sup> I. M. Young, *Responsibility for justice*, Oxford 2011, s. 101–104.

<sup>112</sup> M. Łojewska-Krawczyk, [w:] *Odpowiedzialność centralną kategorią aksjologiczną współczesności*, red. M. Łojewska-Krawczyk, Warszawa 1996, s. 14 i n.

<sup>113</sup> Wskazuje na to chociażby status społeczny tzw. ombudsmanów. Zob. M. Bovens, *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge 1998.

Odnosząc powyższe ustalenia do rozważań na temat odpowiedzialności administracji publicznej, należy zważyć, co następuje. Optyka postawienia kryteriów ponad wszystkimi elementami relacyjnymi w strukturze odpowiedzialności oznacza, że ponadczasowe normy i wartości są uzasadnieniem dla wszelkiej władzy publicznej i stanowią konieczną legitymizację działań podejmowanych przez administrację. I chociaż administrację tworzą ludzie wyznający określone wartości moralne oraz społeczne<sup>114</sup>, to należy stwierdzić, że normatywizacja wartości następuje w prawie powszechnie obowiązującym, zwłaszcza zaś w prawie administracyjnym. Wówczas należy wskazać na tożsamość kryteriów z warstwą aksjologiczną zawartą w normach prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego.

Szczególne znaczenie kryteriów odpowiedzialności jako kategorii odzwierciedlającej warstwę aksjologiczną prawa należy rozpatrywać na dwa sposoby. Pierwszy polega na przeprowadzeniu analizy kazuistycznej nakierowanej na identyfikację konkretnych wartości chronionych w prawie konstytucyjnym i administracyjnym, a następnie na ustaleniu ich znaczenia dla relacji zachodzących w ramach struktury odpowiedzialności administracji. Dla przykładu można tu wymienić oddziaływanie takich ponadczasowych wartości, jak: dobro wspólne<sup>115</sup>, interes publiczny (społeczny)<sup>116</sup>, godność człowieka<sup>117</sup> czy sprawiedliwość społeczna. Drugi polega na prowadzeniu analizy holistycznej wskazującej na sposoby normatywizacji wartości w porządku prawnym oraz na sposoby dokonywania ich gradacji między sobą w procesie wyważania wartości, co z kolei pozwoli na zdiagnozowanie ich wpływu na całość struktury odpowiedzialności administracji publicznej.

---

<sup>114</sup> Jak słusznie wskazuje Jürgen Habermas, wraz ze wzrostem postępu cywilizacyjnego wzrastał również ciężar odpowiedzialności, który ludzie i społeczeństwa postanowiły przenieść na abstrakcyjne, bezosobowe struktury socjalno-społeczne i taką rolę z powodzeniem spełnia prawo pozytywne. Jednak to okazało się rozwiązaniem niewystarczającym, ponieważ twórcą, podmiotem i obiektem działania tych struktur zawsze pozostają ludzie, na których ostatecznie spada odpowiedzialność za prawidłowe ich funkcjonowanie, zob. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie: teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 131 – podaję za: A. Nowicka, *op. cit.*, s. 15.

<sup>115</sup> Zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 47 i n.; J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 151 i n.; I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 17 i n.

<sup>116</sup> E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 65; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 10; Z. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 564 i n.

<sup>117</sup> M. Zdyb, *Godność człowieka w perspektywie art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012, s. 53; M. Giełda, *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, AUWr No 3775, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, T. CIX, s. 48 i n.



## 2.7. Adresat odpowiedzialności

Adresat stanowi ostatnią w kolejności kategorię podmiotową wyróżnioną w strukturze odpowiedzialności. Adresat to – krótko mówiąc – „dlaczego odpowiedzialności”, czyli podmiot dotknięty działaniem lub brakiem działania podmiotu odpowiedzialności<sup>118</sup>. Należy podkreślić, że w literaturze brakuje zgody co do konieczności odrębnego rozpatrywania tejże kategorii<sup>119</sup>. Na uwagę zasługuje bowiem fakt, że w niektórych przypadkach nie sposób dokonać jednoznacznej dyferencjacji pomiędzy instancją a adresatem odpowiedzialności czy pomiędzy przedmiotem (obiektem) a adresatem odpowiedzialności<sup>120</sup>.

Jednak w przypadku odpowiedzialności administracji publicznej adresat jest kategorią o charakterze centralnym. Śledząc bowiem proveniencję wszystkich dotychczas przedstawionych kategorii podmiotowych w strukturze odpowiedzialności, należy stwierdzić, że tylko adresat stanowi podmiot spoza układu władzy publicznej. Przeciwwstawienie adresata odpowiedzialności wszystkim innym kategoriom relacyjnym koresponduje z wyróżnieniem odrębnych kategorii społeczeństwa i państwa, sfery prywatnej i sfery publicznej, a w konsekwencji dychotomicznego podziału na prawo prywatne i publiczne. W przeciwnym wypadku brak wyróżnienia odrębnej kategorii adresata oznaczałoby pozbawienie władzy publicznej wszelkiej legitymizacji działań skoro brakuje odniesienia do jednostki czy do społeczeństwa.

I chociaż funkcjonowanie władzy publicznej w państwie prawa wymaga przeprowadzenia jednoznacznej delimitacji pomiędzy wszystkimi kategoriami relacyjnymi w strukturze odpowiedzialności administracji, to należy uwzględnić kierunki współczesnych przekształceń sfery publicznej. Polegają one na dopuszczeniu adresata do współuczestnictwa lub współkształtowania pozostałych elementów relacyjnych w rzeczonyj strukturze. Adresat przejmujący obowiązki realizacji lub współrealizacji zadań publicznych staje się podmiotem (współ-)odpowiedzialności za funkcjonowanie sfery publicznej. Adresat uczestniczący w określaniu przedmiotu odpowiedzialności (zgłoszenie przez obywateli projektów ustaw lub uchwał lokalnych czy też uczestnictwo w ustanowieniu budżetu partycypacyjnego) staje się instancją nakładającą odpowiedzialność. Stąd wynika, że podstawowym kierunkiem przekształceń sfery publicznej jest coraz silniejsze przenikanie sfery prywatnej do sfery publicznej w celu realizacji dobra wspólnego.

---

<sup>118</sup> J. Loh, *op. cit.*, s. 47.

<sup>119</sup> *Ibidem*, s. 46–47.

<sup>120</sup> Wydaje się, że omawiany przypadek można zobrazować na przykładzie przestępstwa porwania (art. 252 Kodeksu karnego), kiedy zakładnikowi udało się uciec i dokonuje zgłoszenia porwania, a zatem jest jednocześnie instancją nakładającą odpowiedzialność na konkretnego sprawcę czynu, przedmiotem (obiektem) odpowiedzialności oraz adresatem odpowiedzialności.



### 3. Odpowiedzialność administracji jako przedmiot badań

#### 3.1. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych

Prawo kreuje elementy relacyjne w strukturze odpowiedzialności administracji (podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria), zaś w przypadku adresata określa nie tylko sytuację prawną jednostki, ale dostrzega również przeobrażenia jej roli i funkcji w społeczeństwie. Jednocześnie należy przyjąć, że racjonalny prawodawca, dostrzegając wymagania stale zmieniającej się rzeczywistości administrowania, widzi konieczność „uelastycznienia” struktury odpowiedzialności administracji. Stąd pytanie o adekwatne sposoby rzeczoności uelastycznienia. Sama konstrukcja struktury oparta na sześciu elementach relacyjnych musi pozostać niezmienną w państwie spełniającym wymogi praworządności. Niepodobna wyobrazić sobie gwarancji odpowiedzialności administracji w sytuacji zniesienia czy osłabienia systemu trójpodzielnej władzy (likwidacja instancji lub trybunału odpowiedzialności) czy realizacji funkcji administracji w oderwaniu od jej podstawowej misji polegającej na realizacji dobra wspólnego (likwidacja obiektu odpowiedzialności). W tym znaczeniu niezmiennosc elementów relacyjnych odpowiedzialności administracji należy postrzegać jako istotę administracji państwa prawa.

Uelastycznienie oznaczać będzie zatem konieczność uwzględnienia złożonych uwarunkowań rzeczywistości administrowania nie przez eliminację wybranych elementów w strukturze odpowiedzialności, ale przez dopuszczenie procesowości w strukturze odpowiedzialności zasadzającej się na interakcjach pomiędzy poszczególnymi elementami relacyjnymi. To oznacza dla badacza, że analiza struktury odpowiedzialności koncentruje się nie tylko na charakterystyce poszczególnych elementów relacyjnych, lecz także na interakcjach, w jakie wchodzi dany element z innymi. I wówczas się okazuje, że mamy do czynienia z wielopostaciowością odpowiedzialności administracji, która się przejawia w rozmaitych konfiguracjach elementów relacyjnych, prezentujących swoiste akcentowania. Takie ujęcie implikuje, że centrum zainteresowania stanowi nie tyle konkretny podmiot czy organ, ile bardziej procesowość, relacyjność, współzależność, koordynacja i sieciowość zachodząca między elementami relacyjnymi.

Ale na tym nie koniec. Uelastycznienie oznacza również rozważenie potrzeby otwarcia struktury odpowiedzialności „na zewnątrz”. Śledząc proveniencję elementów relacyjnych, należałoby ją odnieść do klasycznej dychotomii państwo – społeczeństwo. Wówczas się okaże, że w tradycyjnym ujęciu wszystkie elementy relacyjne odpowiedzialności, oprócz adresata odpowiedzialności, współtworzą system władzy publicznej (państwowej). A zatem to państwo przez prawo określa i kształtuje podmiot – obiekt

– instancję – trybunał – kryteria odpowiedzialności. Natomiast po stronie społeczeństwa znajduje się „tylko” adresat odpowiedzialności jako „odbiorca” władzy publicznej. Tradycyjnym łącznikiem w dychotomicznej relacji państwo – społeczeństwo jest instancja nakładająca odpowiedzialność, wybierana w sposób demokratyczny przez uprawnionych adresatów odpowiedzialności. Jednak, obserwując głębokie zmiany zachodzące w przestrzeni publicznej, widać wyraźnie, że to sam racjonalny prawodawca uelastycznia strukturę odpowiedzialności, wyrażając zgodę na rezygnację państwa z monopolu w „obсадzaniu” poszczególnych elementów relacyjnych. Najlepszym przykładem będzie dopuszczenie podmiotów prywatnych lub społecznych do realizacji zadań publicznych, co oznacza multiplikację podmiotu odpowiedzialności, czy przystąpienie do Unii Europejskiej, co oznacza nie tylko multiplikację podmiotu odpowiedzialności (współdziałanie administracji krajowej i administracji unijnej), ale również instancji (parlament krajowy i prawodawca unijny) czy trybunału odpowiedzialności (związanie orzeczeniami sądów krajowych i TSUE).

Założeniem niniejszej pracy jest stwierdzenie, że uelastycznienie struktury odpowiedzialności następuje dzięki determinantom prawnym, do których zaliczam: jurydyzację, demokratyzację, europeizację oraz konstytucjonalizację. Nazwy determinantów prawnych stanowią swoisty neologizm słowotwórczy<sup>121</sup>, który przez dodanie sufiksu „-zacja” odpowiednio do rzeczowników: „prawo” (*iura*), „demokracja”, „Europa” oraz „konstytucja” ma odzwierciedlać element procesowości i powodowania zmian w obserwowalnych od-cinkach czasowych. Są to zjawiska, które wywołują konieczną elastyczność struktury odpowiedzialności, dostosowując ją do zmieniających się wymogów administrowania.

Cechą konstytutywną wszystkich determinantów jest ich ścisły związek z prawem, który polega na tym, że zostały one wykreowane przez racjonalnego prawodawcę, a następnie podlegają rozwojowi w procesie stosowania prawa. Jednocześnie należy wskazać, że wszystkie determinanty są uwikłane w wybory polityczne, ponieważ stale wymagają odniesienia do woli suwerena i przez to stanowią ważne źródło legitymizacji administracji.

Przyjmuję, że każdy z determinantów kształtuje tę samą (jedną) strukturę odpowiedzialności administracji, akcentując we właściwy sobie sposób relacje zachodzące między poszczególnymi elementami struktury. W efekcie końcowym to dopiero suma poszczególnych determinantów prawnych ukazuje wielopostaciowy obraz odpowiedzialności administracji, zasadzający się na wielu filarach. Rzeczone determinanty prawne są nakierowane na powodowanie elastyczności struktury odpowiedzialności. Dzięki temu odpowiedzialność administracji podlega stosownym przekształceniom bez konieczności

<sup>121</sup> E. Sękowska, *Neologizmy słowotwórcze we współczesnej polszczyźnie (wybrane tendencje)*, „Eslavistica Complutense” 2012, nr 12, s. 97 i n.

radykalnych zmian ustroju czy zmian modelu administracji wypracowanego w danym państwie w długotrwałym procesie rozwoju.

W związku z tym niezmiernie istotne jest ukazanie oddziaływania determinantów prawnych z perspektywy historycznej oraz komparatystycznej. Zabieg ten pozwoli na identyfikację tych wszystkich elementów relacyjnych, które stosunkowo łatwo podlegają kształtowaniu oraz tych, które najtrudniej dadzą się modelować, gdyż są konstytutywne dla określonych porządków prawnych.

Jednoczesność oddziaływania każdego z determinantów prawnych na strukturę odpowiedzialności administracji powoduje ich wielotorowość. W związku z tym pojawia się istotne zagadnienie stosunku rzeczonych determinantów do siebie nawzajem – czy układają się w sposób harmonijny i komplementarny, czy oddziałują raczej na zasadzie konkurencyjności i wykluczenia? Rozwinięcie tak postawionego zagadnienia badawczego jest możliwe dzięki analizie konkurencyjnych wizji państwa, których urzeczywistnienie zasadza się na preferencji wpływu określonych determinantów prawnych na strukturę odpowiedzialności administracji. Stąd rozdział poświęcony etatyzacji vs. detatyzacji należy traktować jako próbę pokazania sposobu oddziaływania determinantów prawnych z uwagi na określoną wizję państwa.

### **3.2. Znaczenia odpowiedzialności administracji publicznej**

Analiza elementów konstrukcji odpowiedzialności administracji i zachodzących między nimi relacji pozwala na przyporządkowanie „odpowiedzialności administracji publicznej” jako pojęcia o charakterze heurystycznym następujących znaczeń.

Odpowiedzialność należy traktować jako narzędzie oceny podstawowych instytucji prawa administracyjnego pod kątem realizacji zasadniczej roli, celów i funkcji prawa służących wykonywaniu zadań publicznych (przedmiot odpowiedzialności), które się przyczyniają do urzeczywistnienia wyższych wartości – dobra wspólnego optymalnie zharmonizowanego z dobrem jednostki (kryterium odpowiedzialności)<sup>122</sup>. Punktem wyjścia do rozważań będzie stwierdzenie, że administracja publiczna to konstrukcja normatywna, zaś prawo administracyjne powstało w celu uporządkowania elementów relacyjnych w konstrukcji odpowiedzialności administracji we wszystkich jej wymiarach. W związku z tym ogół instytucji i rozwiązań zaproponowanych w prawie administracyjnym należy oceniać pod kątem odpowiedzialności administracji za realizację dobra wspólnego. W tym znaczeniu należy się zastanowić, jak za pomocą prawa jest konstruowany układ relacji i współzależności między podmiotami zainteresowanymi realizacją dobra

---

<sup>122</sup> Na temat roli, celu i funkcji prawa administracyjnego zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 104 i n.

wspólnego, czyli podmiotami wyróżnionymi w konstrukcji odpowiedzialności? Chodzi tu nie tylko o gwarancję prawną odpowiedzialności między polityką a administracją w prawie administracyjnym (instancja nakładająca odpowiedzialność – podmiot odpowiedzialności), nie tylko o realizację odpowiedzialności przez działania niezależnych trybunałów (orzecznictwo niezależnych sądów), ale również o decydującą kwestię, czy i w jaki sposób powinny być budowane bezpośrednie relacje na linii podmiot – adresat odpowiedzialności, gdyż klasyczny model demokracji parlamentarnej nie przewiduje bezpośrednich interakcji na linii administracja – jednostka.

Odpowiedzialność administracji to pojęcie badawcze analizujące rozwiązania prawa administracyjnego w zakresie rozkładu odpowiedzialności za realizację zadań publicznych w państwie. Jak już wspomniałam, w literaturze z zakresu etyki filozoficznej obserwuje się zmianę akcentowania od traktowania odpowiedzialności jako zasady rządzącej działaniem indywidualnym (podział pracy, zadań i obowiązków, w tym również konieczność ponoszenia konsekwencji za niewywiązanie się z obowiązków) do postklasycznej zasady podejścia systemowego, za pomocą którego możemy badać podział zadań we współczesnym państwie, a także w układzie ponadnarodowym. Współczesne zadania publiczne są niezmiernie kompleksowe. Nie sposób sobie wyobrazić, że zrealizuje je w pojedynkę jeden urzędnik, ale również i organ, za którym stoi cały urząd do obsługi jego czynności, jest najczęściej zdany na współpracę i koordynację z innymi organami lub podmiotami władzy. Stąd istnieje pilna potrzeba oceniania rozwiązań prawnych w kontekście poszukiwania mechanizmów gwarantowania odpowiedzialności administracji w odniesieniu do kompleksowych zadań publicznych wymagających zaangażowania wielu podmiotów o proveniencji publicznej, prywatnej i społecznej.

Odpowiedzialność administracji to również pojęcie pomocne w ocenie prawnych rozwiązań ustrojowych w państwie, a zwłaszcza w administracji. Szczególnie w nauce o państwie i nauce prawa państwowego odpowiedzialność jest charakteryzowana w kategoriach pojęcia heurystycznego, które jest używane na określenie i opisanie rozmaitych prawnych mechanizmów wyrównawczych i korygujących w regulacji ustrojowej sfery publicznej, do których na poziomie konstytucji należy zaliczyć zasadę trójpodziału władzy<sup>123</sup>. Wówczas wzmożona uwaga jest skierowana na trzy elementy konstrukcji odpowiedzialności i ich wzajemne relacje, a mianowicie „podmiot odpowiedzialny – instancja (mocodawca) podmiotu odpowiedzialnego – niezależny trybunał (sąd)”. Natomiast jeśli chodzi o rozwiązania ustrojowe już w samej administracji, to od specyfiki zadania publicznego zależy, czy odpowiedzialność będzie się zasadzać na mechanizmach

<sup>123</sup> Już w 1976 r. Eberhard Schmidt-Aßmann zwracał uwagę, że w prawie państwowym (*Staatsrecht*) pojęcie odpowiedzialności powinno być traktowane w charakterze pojęcia heurystycznego, które umożliwia analizowanie podziału władzy w państwie, zob. E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit...*, s. 227 i n.

zależności i podporządkowania administracji wobec polityki czy wręcz przeciwnie – opierając się na dystansie administracji do polityki, a wówczas kluczowe znaczenie mieć będzie wypracowanie alternatywnych mechanizmów ustrojowych gwarantujących odpowiedzialność administracji w państwie prawa. Taka optyka nakazuje analizę prawa administracyjnego ustrojowego pod kątem różnych wariantów kształtowania relacji podmiot odpowiedzialny – mocodawca podmiotu odpowiedzialnego.

Odpowiedzialność administracji jest również pojęciem pomocnym do oceny rozwiązań prawnych tworzących legitymację administracji publicznej. Legitymacja to uzasadnienie i usprawiedliwienie administracji w demokratycznym państwie prawa, którą należy konstruować ze względu na przedmiot odpowiedzialności i wówczas administracja opiera swą legitymację na misji realizacji dobra wspólnego. Dodatkowo konstrukcję odpowiedzialności należy rozpatrywać ze względu na mocodawcę, przed którym administracja odpowiada, i wówczas mamy do czynienia z przypadkiem tzw. legitymacji osobowej, gdzie odpowiedzialność administracji znajduje uzasadnienie w jej szczególnych związkach z mocodawcą. Stąd mowa o zawisłości organów administracji publicznej w państwie, zasadzającej się na legitymacji wywiedzionej od woli narodu, następnie parlamentu, rządu, aż po najniższy szczebel struktury w hierarchicznej budowie administracji publicznej.

W innym przypadku legitymacja administracji jest wywiedziona ze względu na prawo, czyli kryterium odpowiedzialności, i wówczas struktura odpowiedzialności administracji zostaje niejako odarta z relacji podmiotowych, a najważniejsze znaczenie zyskuje zasada praworządności i związanie administracji prawem. W tym przypadku należy stwierdzić, że administracja uprawomocnia się w obrębie istniejącego systemu prawnego. Jak pisał Stefan Langrod, administracja „wciela swą aktywność w gmach prawa” oraz „tworzy w jego ramach specjalny reżim, którym posługuje się jako środkiem do realizacji swych zadań”<sup>124</sup>.

W jeszcze innym przypadku legitymacja może zostać wywiedziona ze względu na cechę podmiotu odpowiedzialnego. Wówczas zasadza się ona na zamierzonych efektach działania, w istotę legitymacji bowiem wpisane jest oczekiwanie zachowania odpowiedzialnego i w tym znaczeniu legitymacja bazuje na odpowiedzialności<sup>125</sup>. Takie ujęcie odpowiedzialności odwołuje się do działań jednostki, której można przypisać intencjonalność człowieka wolnego, dokonującego wyborów i który może być pociągnięty do odpowiedzialności<sup>126</sup>. W odniesieniu do administracji publicznej owa intencjonalność

<sup>124</sup> J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1947, s. 42.

<sup>125</sup> L. Heidbrink, *Definitionen und Voraussetzungen...*, s. 11.

<sup>126</sup> Jak zauważa Ludwig Heidbrink, na takim ujęciu wolnościowym odpowiedzialność bierze swe początki z prawa rzymskiego, które formułowało zadania i obowiązki, przewidując jednocześnie system sankcjonowania zachowań niepożądanych, zob. *ibidem*, s. 13.

zakłada występowanie minimum samodzielności i swobody działania podmiotów administracji. Stąd w pracy ważne zagadnienie stanowi zagadnienie władzy dyskrecjonalnej administracji analizowanej z perspektywy trzech elementów relacyjnych, a mianowicie: „mocodawca podmiotu odpowiedzialnego – kryteria odpowiedzialności – podmiot odpowiedzialny”, przy czym centralna uwaga powinna być skierowana na typologię norm prawnych zawierających kryteria odpowiedzialności.





# Rozdział II

## Jurydyzacja

### 1. Wprowadzenie

Prawo jest prymarnym i najważniejszym determinantem kierującym i kształtującym strukturę odpowiedzialności administracji. W niniejszym rozdziale mowa będzie o odpowiedzialności z perspektywy „jurydyzacji” rozumianej jako nadanie administracji i jej działaniom charakteru prawnego<sup>127</sup>. Chociaż omawiane pojęcie jest bliskoznaczne z określeniem „legalizacja”, to nie oznacza zalegalizowania czegoś, co wcześniej było nielegalne<sup>128</sup>. W niniejszym rozdziale zostanie zatem użyte pojęcie „jurydyzacji”, a nie „legalizacji”, by ukazać, że administracja, nawet ta z okresu panowania władcy absolutnego, nigdy nie była nielegalna, zaś źródłem jej legitymizacji była wola panującego władcy.

W ten sposób zostanie położony nacisk na aspekt historyczny, który podkreśla fundamentalne znaczenie pojawienia się prawa administracyjnego dla powstania struktury odpowiedzialności administracji. Ponadto tak rozumiana „jurydyzacja” ma podkreślać element dynamizmu i procesowości w odniesieniu do ciągłego kształtowania struktury odpowiedzialności administracji za sprawą pojawiania się nowych przepisów prawnych<sup>129</sup>. W tym znaczeniu nie można mówić o ostatecznym zakończeniu jurydyzacji odpowiedzialności administracji. Oznacza to, że również współcześnie ustawowe tworzenie coraz to nowych podmiotów administracji publicznej<sup>130</sup> czy obowiązek

---

<sup>127</sup> „Jurydyzacja” to „nadanie czemuś specjalnego charakteru prawnego” (W. Doroszewski (red.), *Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/jurydyzacja;5436864.html> [dostęp 24.03.2018]).

<sup>128</sup> Zob. np. J. Barcik, M. Purgoń, *Ustawa legalizująca tzw. marihuanę dla celów medycznych w świetle standardów prawa międzynarodowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8, s. 187 i n.

<sup>129</sup> W takim znaczeniu wypowiada się Jürgen Habermas: „Wyrażenie „jurydyzacja” odnosi się, ogólnie biorąc, do obserwowanej w nowoczesnych społeczeństwach tendencji do mnożenia prawa pisanego”, zob. J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1: *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, przeł. A. Kaniowski, Warszawa 1999, s. 639–640.

<sup>130</sup> Należy podkreślić, że w wyniku zmiany ekipy rządzącej istnieje duża gotowość do przeprowadzania reform instytucjonalnych. Przykładowo od dnia 1 marca 2017 r. funkcjonuje Krajowa Administracja Skarbowa, która przejęła zadania dotychczasowych izb i urzędów skarbowych, izb i urzędów celnych oraz urzędów kontroli skarbowej, zob. ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 508 ze zm.). Szerzej na ten temat zob. L. Bielecki, *Ustrojowe prawo administracyjne (podatkowe) dotyczące Krajowej Administracji Skarbowej jako przykład wpływu ideologii politycznej na kształt prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 7–8, s. 44–52.

realizacji coraz to nowych zadań publicznych<sup>131</sup> każdorazowo prowadzi do swoistej redefinicji legitymacji i odpowiedzialności administracji.

Jurydyzacja administracji powinna być postrzegana jako proces, który nie nastąpił z dnia na dzień i który jednocześnie sugeruje, że w układzie historycznym jako pierwsza pojawiła się administracja, gdyż bez niej niemożliwe byłoby sprawowanie rządów jakiegokolwiek władcy, czy to feudalnego, czy absolutnego<sup>132</sup>. Dopiero na etapie kształtowania państw nowożytnych powstała konieczność obiektywizacji, racjonalizacji i unifikacji działań administracji, zaś jedynym predestynowanym instrumentem okazało się prawo. Jednocześnie jurydyzacja to więcej niż nadanie administracji charakteru prawnego – to związanie administracji prawem.

Nie ulega wątpliwości, że jurydyzacja administracji na masową i bezprecedensową skalę dokonała się w XIX-wiecznej Europie kontynentalnej pod przemożnym wpływem rewolucji francuskiej<sup>133</sup> oraz realizacji postulatów państwa prawa (*Rechtsstaat*)<sup>134</sup>. Współcześnie istnienie fundamentalnych związków administracji z prawem nie podlega dyskusji. Już Hans Kelsen twierdził, że bez prawa administracja po prostu nie istnieje<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> Ewolucję zadań administracji publicznej można prześledzić na przykładzie rozwoju dziedzin prawa administracyjnego. W skali makro należy wskazać obok klasycznych dziedzin, takich jak prawo policji, prawo samorządu terytorialnego, prawo budowlane czy prawo urzędnicze, na pojawienie się w ostatnich dziesięcioleciach nowych dziedzin, takich jak prawo ochrony danych osobowych, prawo dostępu do informacji publicznej, prawo informatyczne, prawo regulujące różne obszary gospodarki. W skali mikro należy wskazać na działania podmiotów administracji publicznej, niezajdujące wprost odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach prawnych, które stały się impulsem do wprowadzenia stosownych zmian legislacyjnych. Liczne przykłady w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zob. P. Król, *Naruszenie prawa pro publico bono lub w interesie indywidualnym? Kilka refleksji związanych z tworzeniem i stosowaniem prawa administracyjnego*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 62–95.

<sup>132</sup> W tym znaczeniu należy przywołać liczne poglądy na znaczenie pojęcia administracji publicznej, zob. I. Lipowicz, *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007, s. 31.

<sup>133</sup> Diana Zacharias wskazuje, że nowoczesna administracja publiczna zorientowana na potrzeby jednostki to produkt oświecenia i rewolucji francuskiej, zob. D. Zacharias, *Der Begriff des Verwaltungsrechts in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft...*, s. 543.

<sup>134</sup> We współczesnej literaturze polskiej wymienia się głównie Roberta von Mohla jako wiodącego twórcę idei państwa prawa (zob. J. Przedzińska, *Ab ovo, czyli o koncepcji państwa prawa*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 396 i n.). O popularności Roberta von Mohla w Polsce świadczy tłumaczenie jego dwutomowej encyklopedii w 2003 r. (zob. R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. 1–2, przeł. A. Białecki, oprac. A. Bosiacki, Warszawa 2003). Nie należy przy tym zapominać, że R. von Mohl nie był osamotniony w swoich poglądach i należał do licznej grupy zwolenników państwa prawa, wśród których jako pierwsi wyróżnili się wydawcy leksykonu państwowego (*Das Rotteck-Welcker-sche Staatslexikon*) Karl von Rotteck und Carl Theodor Welcker, a ponadto Johann Christoph von Aretin, zob. M. Stolleis, *Rechtsstaat*, [w:] *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, red. W. Stammer, A. Erler, E. Kaufmann, t. IV, Berlin 1990, s. 367.

<sup>135</sup> Już w 1925 r. słynny austriacki administratywista Hans Kelsen stwierdził, że bez prawa administracyjnego nie ma administracji publicznej, że dopiero prawo wyróżnia administrację spośród wszystkich innych podmiotów, zob. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart 1925, s. 276.

Prawo powołuje administrację do życia, determinując jej strukturę, procesy i funkcje, a także sferę dopuszczalnych prawnych form działania. Rzeczony związek są najczęściej wyartykułowane w prawie najwyższym, które nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Podstawowym celem administracji jest wykonywanie prawa. Stąd w konsekwencji odpowiedzialność administracji musi być oceniana z perspektywy wykonywania prawa.

Rozwinięcie zagadnienia odpowiedzialności administracji w świetle jurydyzacji należy rozpatrywać w kontekście historycznym oraz komparatystycznym, bo chociaż współczesne administracje poszczególnych państw zdają się podlegać procesom konwergencji na niespotykaną dotąd skalę, to modelowe rozwiązania powstały w wyniku wzajemnego uczenia się i przejmowania sprawdzonych wzorców prawnych wypracowanych w długoletniej tradycji. Dlatego ustanowienie w XIX w. w Europie kontynentalnej prawa administracyjnego warto odnieść do jakże odmiennego modelu administracji, będącego produktem prawa powszechnego systemu *common law*. Zaobserwowane różnice wydają się znaczące, jednak uwzględnienie ich w procesie rozwoju pozwala lepiej zrozumieć uwarunkowania i zależności współczesne. Pomimo zastanych różnic jedno było wspólne dla modeli wypracowanych w ramach *rule of law*, *Rechtsstaat* czy *l'Etat de droit* – starania w kierunku uczynienia z administracji bytu odpowiedzialnego, przewidywalnego, racjonalnego i skutecznego w swoich działaniach, zwłaszcza zaś w kontaktach z jednostką.

## 2. Rządy administracji vs. rządy prawa

Produktem finalnym jurydyzacji administracji lub – inaczej mówiąc – kwintesencją „mariażu” administracji z prawem jest „prawo administracyjne”. Już sam termin wskazuje na występowanie dwóch nierównorzędnych komponentów: prawa i administracji, gdyż konstrukcja gramatyczna (rzeczownik oraz przymiotnik pochodzenia od rzeczownikowego) implikuje, że to właśnie prawo stanowi centralny element rządzący strukturą odpowiedzialności administracji. Podobna terminologia występuje zresztą w większości języków europejskich, by wymienić jako pierwsze francuskie *droit administratif*, od którego wszystko się zaczęło<sup>136</sup>, włoskie *diritto amministrativo*, hiszpańskie *derecho administrativo* czy nawet angielskie *administrative law*, chociaż jak wiadomo na Wyspach długo broniono się przed uznaniem prawa administracyjnego jako odrębnej

<sup>136</sup> Na marginesie warto wskazać, że nomenklatura prawo administracyjne (*droit administratif*) wyparła i zastąpiła w doktrynie francuskiej inne określenia typu prawo wspólne czy prawo polityczne, co początkowo oceniano nader krytycznie z uwagi na zbyt wielką „nobilizację” administracji, gdyż w rzeczywistości prawo administracyjne zostało stworzone dla jednostki i obywatela, nie zaś dla administracji, zob. J.-L. Mestre, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris 1985, s. 166.

gałęzi prawa<sup>137</sup>. Natomiast w języku niemieckim spotykamy formę rzeczownika złożonego: *Verwaltungsrecht*, co w dosłownym tłumaczeniu należy rozumieć jako „prawo administracji”, czyli stworzone na potrzeby administracji, co z kolei mogłoby sugerować instrumentalną funkcję prawa w ręku władzy administracyjnej.

Prawo administracyjne nie jest prawem w ręku administracji<sup>138</sup>, jednak insynuacja stawiania administracji ponad prawo dobrze oddaje układ władzy panujący w Europie kontynentalnej aż do końca XVIII w. Wobec wielości państw i kultur administrowania trudno o znalezienie elementów wspólnych, jednak bez wątplenia można mówić o podobieństwach w zakresie relacji pomiędzy panującym, administracją a poddanymi. Zanim ukształtowało się prawo we współczesnym rozumieniu, w tym również i prawo administracyjne, administracja w Europie kontynentalnej była postrzegana jako ekskluzywna domena władców (królów i książąt), stanowiąca medium sprawowania wewnętrznego zarządu oraz przede wszystkim medium sprawowania władzy<sup>139</sup>. Jednocześnie administracja nie była strukturalnie wyodrębniana od osoby sprawującej władzę, która traktowała administrację czysto instrumentalnie, jako służbę czy działalność wykonawczą, realizowaną na rzecz siebie (panującego), czyli kategorii ważniejszej od administracji<sup>140</sup>.

Powszechnie przyjętym sposobem komunikowania władców i administracji ze swoimi poddanymi (adresatami odpowiedzialności) było stanowienie prawa jednostronnie obowiązującego tzw. *ius politiae*<sup>141</sup>. Tworzyły go odezwy, polecenia, rozkazy, zarządzenia, dekrety, patenty, edykty, ukazy czy ordonanse stanowione wedle samodzielnego

<sup>137</sup> W tym miejscu wypada przytoczyć wielokrotnie cytowaną wypowiedź wiktoriańskiego konstytucjonalisty Alberta Venn Diceya skierowaną pod adresem Louisa Jeana Baptiste'a Henry'ego Berthélemy'ego – profesora prawa administracyjnego na uniwersytecie w Paryżu: „In England we know nothing of administrative law, and wish to know nothing about it” – podaje za: William A. Robson, *Administrative Law*, [w:] *Law and Opinion in England in the 20th Century*, red. M. Ginsberg, London 1959, s. 193.

<sup>138</sup> W tym znaczeniu wypowiada się Zofia Duniewska: „Prawo administracyjne nie jest prawem administracji, nawet tej wybranej w demokratycznym państwie prawnym. Jest prawem ludzi i dla ludzi, godzących się na jej funkcjonowanie w ich imieniu, nie dla jej pożytku, ale dla dobra wspólnego sprawiedliwie zrównoważonego z dobrem jednostki”, zob. Z. Duniewska, *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 117. W podobnym tonie wypowiada się Jan Zimmermann: „Nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim”, zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 85.

<sup>139</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 18; A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 35.

<sup>140</sup> Jak wskazuje Jerzy Supernat, „termin administracja pochodzi od łacińskiego czasownika *ministrare* (służyć), a ten prawdopodobnie od rzeczownika *manus*, czyli ręka. Wzmocnienie czasownika *ministrare* przedrostkiem *ad* dodatkowo podkreśliło celowy i wykonawczy charakter tego działania (w prawie rzymskim *administrare* znaczyło zarządzać czymś, a w wiekach XII i XIII, kiedy kształtował się język prawny Europy, termin *administratio* oznaczał głównie zarządzanie cudzym majątkiem). Zob. [www.supernat.pl](http://www.supernat.pl)

<sup>141</sup> Jak wskazuje Adam Błaś, *ius politiae* było „wyrazem woli panującego i stanowiło instrument w wykonywaniu zarządu wewnętrznego oraz w sprawowaniu władzy panującego”, zob. A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 35.

i subiektywnego namysłu rządzącego<sup>142</sup>. Kumulacja wszelkiej władzy w jednym ręku oznaczała *de facto*, że prawo było tworzone i stosowane przez samego władcę, z którym również administracja była utożsamiana. Prawo było postrzegane jako jednostronny instrument w ręku administracji, nie zaś jako medium ograniczenia władzy. Oznacza to, że stanowione wedle subiektywnych kryteriów akty normatywne formułowały względem jednostek wiele obowiązków, nakazów i zakazów, które jednocześnie nie wiązały administracji, czyli samego władcy<sup>143</sup>. Krótko mówiąc, *ius politiae* nie było pochodzenia parlamentarnego, nie obowiązywało dwustronnie, jego stanowienie i stosowanie nie podlegało kontroli sądowej<sup>144</sup>, nierzadko brakowało mu przymiotu powszechności (ogólności) wypowiedzi norm prawnych<sup>145</sup>.

Z powyższego wynikają ważne implikacje dla struktury odpowiedzialności administracji. Konsekwencją utożsamiania panującego z państwem<sup>146</sup> był również brak strukturalnego rozdziału pomiędzy panującym a administracją. To z kolei skutkowało tym, że na zewnątrz odpowiedzialność administracji była jednolita z odpowiedzialnością władcy. Jednak kryteria oceny odpowiedzialności nie były wyprowadzane z *ius politiae*, które wszakże ulegało zbyt częstym zmianom i zawierało wyłącznie powinności poddanych. Jednocześnie występowała silna potrzeba artykulacji zagadnienia odpowiedzialności władzy w kontekście światopoglądowym. Ówczesni władcy poszukiwali zatem uprawomocnienia swoich rozstrzygnięć, odwołując się nie do obowiązującego *ius politiae*, czy do poparcia poddanych, lecz do kategorii nadprzyrodzonych – do prawa natury<sup>147</sup>

<sup>142</sup> *Ibidem*; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2000, s. 395.

<sup>143</sup> Ówczesne normy prawne zawierały tylko obowiązki jednostki, nie dając im żadnych praw, gdyż nie wiązały panującego ani administracji. Stanowione przez władcę normy nie odpowiadały wzorcowi powszechności (ogólności i generalności), nie były pochodzenia parlamentarnego, zaś ich stosowanie nie było kontrolowane przez sądy, zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji...*, s. 238; A. Błaś, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań–Wrocław 1998, s. 34; M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 32.

<sup>144</sup> Swoistą namiastką kontroli wykonywania prawa był tzw. rekurs hierarchiczny, który pełnił funkcję dzisiejszej instytucji prawnej odwołania strony od decyzji, jednak z tą podstawową różnicą, że nie obowiązywały żadne obiektywne kryteria rozstrzygnięcia administracji podejmowanego w ramach rekursu, zob. A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 38.

<sup>145</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji...*, s. 163.

<sup>146</sup> Jak wskazuje Federico Chabod, podstawowy fundament ówczesnych państw opierał się na poczuciu lojalności i wierności wobec osoby króla, zob. F. Chabod, *Ya-t-il un État de la Renaissance?*, [w:] *Scritti sul Rinascimento*, red. F. Chabod, Torino 1967, s. 610.

<sup>147</sup> Jeden z czołowych niemieckich twórców nauki policji Christian Freiherr von Wolff upatrywał w prawie natury stałą i obiektywną podstawę ustroju państwa. W tym ujęciu prawo natury stoi ponad suwerenem i tworzy granice jego działalności. Ze względu na nieuchwytność prawo natury stanowi nie prawne, lecz etyczne ograniczenie władzy panującego i nie łączy się z jakimkolwiek rozszczeniem jednostki wobec władcy. Ponadto Ch. Wolff wskazywał na ścisłe związki Kościoła z prawem natury, twierdząc, że oddawanie czci Bogu leży w naturze człowieka, zob. J. B. Oczapowski, *Policjści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji: przyczynki do dziejów tej nauki: historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882, s. 72; M. Janik, *op. cit.*, s. 22.



i łaski pochodzącej od Boga<sup>148</sup>. Eksponowanie odpowiedzialności przed Bogiem wynikało stąd, że Europa XVI, XVII i częściowo XVIII w. nie знаła patriotyzmu narodowego i ludzie definiowali wspólnotę przez tożsamość wiary przodków i przynależność do Kościoła<sup>149</sup>.

Rozpatrując zakres przedmiotowy odpowiedzialności administracji, warto się odwołać do przyjętej koncepcji celów i funkcji ówczesnego państwa, gdyż konstrukcja odpowiedzialności jest w dużym stopniu odzwierciedleniem z góry przyjętych dążeń panującego. Otóż w tym względzie panowało powszechne przekonanie o podstawowej funkcji państwa w osiągnięciu szczęśliwości poddanych. Państwo miało zatem wprowadzać udogodnienia i osładzać życie jednostek<sup>150</sup>, wspierać ich siłę wewnętrzną (dobrobyt) i szczęśliwość wieczną<sup>151</sup>, zwiększać wzrost populacji, który jest warunkiem szczęśliwego społecznego bytu<sup>152</sup>, gwarantować bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo moralne<sup>153</sup>. Legitymizacją władcy i administracji usprawiedliwiającą szeroką ingerencję państwa w każdą sferę życia jednostek było przekonanie o niemocy i słabości istoty ludzkiej, która nie jest w stanie własnymi siłami i własnymi środkami zapewnić sobie wszechstronnego rozwoju<sup>154</sup>. Tak pojmowane cele i funkcje państwa wymagały wkraczania we

<sup>148</sup> Zob. na ten temat M. Moras, *op. cit.*, s. 132.

<sup>149</sup> Prawo kanoniczne obowiązujące ponad granicami uchodziło wówczas na kontynencie za swoiste spoiwo (*koiné*). Jak wykazał Gabriel Le Bras w swoich przełomowych badaniach, istnieje przemożny wpływ prawa kanonicznego na prawo administracyjne, który współcześnie przejawia się w istnieniu takich ponadczasowych kategorii w prawie administracyjnym jak dobro wspólne (*utilitas publica*), potrzeba publiczna (*necessitas publica*) czy związek publiczny (*universitas*), zob. G. Le Bras, *Les origines canoniques du droit administrative*, [w:] *L'évolution du droit public, études offertes à Achille Mestre*, Paris 1956, s. 395 i n. – podaję za: S. Cassese, *Die Entfaltung des Verwaltungsrechts...*, s. 6.

<sup>150</sup> Zdaniem teoretyka absolutyzmu, profesora matematyki i prawa natury na uniwersytecie w Halle i Marburgu Christiana Wolffa, państwo jest instytucją mającą wspierać ludzi w ich dążeniach do szczęśliwości przez to, że udogadnia i osładza życie społeczne swych jednostek, zob. Ch. Wolff, *Jus naturae methodo scientifica pertractatum*, t. I–IX; Halle 1740–1748 – podaję za: J. B. Oczapowski, *op. cit.*, s. 95; A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959, s. 26; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 55. M. Janik, *op. cit.*, s. 27.

<sup>151</sup> Johann Heinrich Gottlob von Justi pojmował szczęśliwość jako przedmiot troski państwa, zakreślając przy tym szerokie granice tego pojęcia, zaliczając wolność obywateli, ich bezpieczeństwo, siłę wewnętrzną, którą utożsamia z dobrobytem, a także „szczęśliwość wieczną”, będącą kontynuacją szczęścia ziemskiego, zob. J. H. von Justi, *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, Göttingen 1756 – podaję za: J. B. Oczapowski, *op. cit.*, s. 97; A. Zahorski, *op. cit.*, s. 26; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 55. M. Janik, *op. cit.*, s. 19.

<sup>152</sup> Joseph Freiherr von Sonnenfels upatrywał podstawowe cele państwa w zwiększaniu zaludnienia p39 i 41 twierdząc, że liczna ludność stanowi podstawowy warunek szczęśliwego społecznego bytu, który tworzy fundament dla bezpieczeństwa i siły na zewnątrz, zob. J. von Sonnenfels, *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz – Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*, t. 1-3, Wien 1769–1776 – podaję za: J. B. Oczapowski, *op. cit.*, s. 149; A. Zahorski, *op. cit.*, s. 26; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 55. M. Janik, *op. cit.*, s. 21.

<sup>153</sup> Francuski policysta Nicolas de La Mare (inna dopuszczalna pisownia nazwiska to Delamare) koncentrował się na opisywaniu zastanej rzeczywistości wyróżniając jedenaście dziedzin administrowania, głównie w zakresie nadzoru i gwarancji bezpieczeństwa, nie wyłączając bezpieczeństwa obyczajowego, zob. N. Delamare, *La Traité de la Police*, Paris 1707 – podaję za: J. B. Oczapowski, *op. cit.*, s. 157; A. Zahorski, *op. cit.*, s. 26; W. Witkowski, *op. cit.*, s. 55. M. Janik, *op. cit.*, s. 25.

<sup>154</sup> A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 36.

wszystkie dziedziny życia poddanych w celu odwrócenia szkód grożących państwu<sup>155</sup>. Jest symptomatyczne, że osiągnięciu rzeczonych celów miał służyć nie tyle system świadczeń socjalnych, ile rozbudowany system nakazów i zakazów zawarty w *ius politiae*. To z kolei daje asumpt do stwierdzenia, że zasadniczą część odpowiedzialności była przerzucana na samych poddanych, zaś skuteczność w administrowaniu była całkowicie uzależniona od gotowości jednostek do przestrzegania ustalonych reguł, nakazów i zakazów<sup>156</sup>.

Analizując odpowiedzialność administracji Europy kontynentalnej przed pojawieniem się prawa administracyjnego, warto rozszerzyć badania o perspektywę komparatystyczną, by uświadomić istnienie alternatywnych sposobów konstruowania struktury odpowiedzialności władzy publicznej w ówczesnej Europie. O ile bowiem na kontynencie koncepcja władzy absolutnej skupiała w jednym ręku wszystkie możliwe funkcje i mechanizmy realizacji interesu publicznego, to w ówczesnej Anglii mamy do czynienia z systemem podziału władzy. Funkcję rządu sprawował król i rząd, ale już działalność administracyjną realizowały zgodnie z tradycją władze lokalne. Co niezmiernie ważne – między tymi dwoma kategoriami podmiotów nie wytworzyły się więzi hierarchii i podporządkowania, ponieważ administrowanie nie było wykonywane w imieniu króla czy państwa, lecz w imieniu instytucji pierwotnych. A zatem nie może być tu mowy o typowej służebnej funkcji administracyjnej (wykonawczej), gdyż w grę wchodziło urzędywistnianie samorządu. Funkcję administratorów sprawowali sędziowie pokoju (*Justices of the Peace*), którzy mieli arystokratyczne pochodzenie i osobiście zarządzali gminą. Reprezentanci tej samej klasy zasiadali również w izbie niższej parlamentu *House of Commons* i skutecznie dbali o uwzględnianie interesów wspólnot lokalnych w procesie legislacyjnym<sup>157</sup>.

Również odmienne od przyjętych na kontynencie były metody administrowania, które cechowała wysoka heterogeniczność, stanowiąc mozaikę metod przyjętych w instytucjach parafialnych, gminnych czy w hrabstwach. Ponadto proces administrowania uwzględniał wymogi płynące z prawa powszechnego *common law*, aktów parlamentu oraz wytycznych korony. Zachwalany przez Charlesa-Louisa Secondata Barona de Montesquieu rozdział judykatury, legislatury i egzekutywy (ze strukturalnym podziałem na czynności rządowe i administracyjne)<sup>158</sup> opierał się w rzeczywistości nie na podziale,

<sup>155</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *op. cit.*, s. 18; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 55; A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 36.

<sup>156</sup> Wspomniany już policysta Johann Heinrich Gottlob von Justi mówił wprost, że realizacja funkcji państwa i celów policji jest w dużym stopniu zależna od samych ludzi i w ten sposób uczynił jednostkę i społeczeństwo współodpowiedzialnymi za los państwa, J. B. Oczapowski, *op. cit.*, s. 127.

<sup>157</sup> J. Supernat, *W Anglii*, [w:] *Administracja publiczna i samorząd terytorialny w wybranych krajach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1997, s. 53.

<sup>158</sup> Ch. de Montesquieu, *De l'esprit des loix*, t. 11, Genève 1748.



lecz na głębokiej symbiozie wewnątrz tych trzech rodzajów władzy. Jak słusznie zauważył Rudolf von Gneist<sup>159</sup>, zarówno w parlamencie, jak i w samorządzie lokalnym oraz w sądach *common law* zasiadali przedstawiciele homogenicznej klasy właścicieli ziemskich, co było receptą na brak konfliktów i harmonijny rozwój Anglii<sup>160</sup>.

Wobec odmiennej formuły ustrojowej na Wyspach wykształciła się swoista struktura odpowiedzialności administracji. W klasycznym rozumieniu demokracji parlamentarnej administracja jest odpowiedzialna przed rządem, który z kolei odpowiada przed parlamentem – brakuje zatem bezpośrednich powiązań między wszystkimi kategoriami jednocześnie. Natomiast ówczesny modus angielski wykazywał bezpośrednie i niezmiernie intensywne powiązania administracji lokalnej z parlamentem. Parlament Westminsterski nadawał nowe kompetencje administracji lokalnej, kreując jej odpowiedzialność w znaczeniu przedmiotowym. Jednak obowiązujący mechanizm przygotowywania *Acts of Parliament* wskazuje na wysoki stopień partycypacji władzy lokalnej w pracach parlamentu. Projekty ustaw były bowiem przygotowywane nie przez rząd czy na jego zlecenie, lecz w ramach specjalnego postępowania legislacyjnego *Private-Bill-Procedure*, prowadzonego pod egidą zainteresowanych samorządów lokalnych i podlegającego *quasi-sądowej kontroli High Court of Parliament*<sup>161</sup>. Natomiast odpowiedzialność administracji w kontaktach z jednostką gwarantował system kontroli sądowej działań administracji sprawowany wedle zgodności z obowiązującym *common law*. Silna pozycja sądów w kontroli przestrzegania praworządności w działaniach administracji była na tyle istotna, że w literaturze mowa była już nie tyle o rządach prawa (*rule of law*), ile o rządach judykatury (*rule of judicature*)<sup>162</sup>.

Nakreślone powyżej, jakże odmienne sposoby budowania struktury odpowiedzialności administracji są oparte na diametralnie różnych mechanizmach sprawowania władzy. System władzy absolutnej narzuca nie tylko jedność strukturalną i funkcjonalną władcy i administracji, ale również jedność funkcjonalną państwa z poddanymi (administrowanymi). W tym układzie nie może być zatem mowy o odpowiedzialności administracji jako odrębnej kategorii instytucjonalnej wyróżnionej w strukturach rządzenia. Władza absolutna narzuca konieczność tematyzowania odpowiedzialności władzy (administracji) w kontekście światopoglądowym, w odniesieniu do sił nadprzyrodzonych, pozostających poza zasięgiem możliwości sprawczych władcy, administracji

<sup>159</sup> R. von Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin 1882, s. 704.

<sup>160</sup> W tym kontekście należy przytoczyć trafną uwagę Martina Loughlina, że fenomen i przyczyny stabilizacji ustroju ówczesnej Anglii zdiagnozowali jako pierwsi uczeni zagraniczni, gdyż rodzimi prawnicy byli zbyt zajęci rozstrzyganiem problemów praktycznych, M. Loughlin, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Großbritannien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 124.

<sup>161</sup> *Ibidem*, s. 122–123.

<sup>162</sup> *Ibidem*, s. 123.

czy tym bardziej poddanych. Jak mogliśmy zaobserwować, również i w systemie rządzenia *common law* niebagatelną rolę odgrywały tradycje, zwyczaje i prawo natury. Jednak o ile ich wykładnia i stosowanie pozostawały na kontynencie wyłącznie w rękach królów i władców, to na Wyspach należały do silnych i niezależnych sądów stosujących *common law*. Również istotnym rysem systemu angielskiego jest strukturalne i funkcjonalne wyodrębnienie administracji lokalnej, której odpowiedzialność była kształtowana w swoistym systemie balansowania władzy, wewnątrz której panowała w istocie głęboka harmonia w związku z przynależnością do klasy właścicieli ziemskich.

### 3. Zwiastuny jurydyzacji

Pojawienie się prawa administracyjnego w Europie kontynentalnej w XIX w. zmieniło postrzeganie struktury odpowiedzialności administracji. Ten epokowy zwrot nie nastąpił jednak samoczynnie i z dnia na dzień, lecz był spowodowany szeregiem istotnych czynników, które wymusiły zmianę sposobów i metod rządzenia oraz administrowania.

Nie ulega wątpliwości, że podstawową siłą sprawczą zmian na kontynencie było dążenie do zasadniczego przemeblowania układu sił na linii państwo – społeczeństwo. Stopniowy wzrost industrializacji wymuszał zmiany formuły zadaniowej państwa w wymiarze jakościowym i ilościowym. Administracja nie miała być odpowiedzialna za osiągnięcie szczęśliwości poddanych, jak było w państwie feudalnym czy absolutnym. Stąd dotychczasowe metody rządzenia w drodze wydawania okazjonalnych aktów władcy, nakazujących lub zakazujących określonego zachowania poddanego, stały się nieadekwatne. Predestynowanym instrumentem zmiany stosunków społecznych w państwie stało się prawo administracyjne, wedle którego odpowiedzialność administracji powinna być nakierowana na upodmiotowienie jednostki dążącej do realizacji własnych praw i wolności, niezależnie od jej przynależności klasowej. Ten zasadniczy przełom spowodowały zdobycze rewolucji francuskiej wsparte poglądami ówczesnych filozofów, a zwłaszcza Kanta i Humboldta<sup>163</sup>.

Jednocześnie obserwujemy stopniową zmianę profilu i wzrost ilości zadań publicznych, który powodował konieczność zwiększenia ilości zatrudnionych w administracji, co z kolei skutkowało wzrostem instytucjonalnego znaczenia administracji jako odrębnej

<sup>163</sup> Jak wskazuje Franciszek Longchamps, Kant poddawał krytyce koncepcje państwa nakierowane na osiągnięcie dobrobytu jednostki. Wedle filozofa normy wykonywane przymusowo nie są odzwierciedleniem prawa natury, pozbawionego cech przymusu. Celem wprowadzania przymusowych praw nie powinna być szczęśliwość jednostek, ale ich wolność do budowania własnej szczęśliwości według upodobania, byle nie została naruszona taka sama wolność drugiego, zob. F. Longchamps, *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, AUWr No. 4 „Prawo” 1962, s. 13.

kategorii<sup>164</sup>. W tej sytuacji pojawiła się potrzeba stanowienia prawa urzędniczego, które w sposób aprioryczny regulowało funkcjonowanie urzędu oraz zachowanie pojedynczego urzędnika, tworząc jednocześnie podwaliny swoistego dystansu administracji od osoby władcy<sup>165</sup>. W związku z powyższym należy stwierdzić, że prawo spełnia tu ważne funkcje wobec administracji. Z jednej strony kreuje administrację instytucjonalnie, definiując jednocześnie odpowiedzialność administracji jako odrębnej kategorii strukturalnej. Ponadto prawo spełnia funkcję stabilizującą, ponieważ stanowiąc katalog funkcji i powinności urzędu obiektywizuje układ zależności pomiędzy administracją a panującym. W konsekwencji kryteria oceny urzędu i urzędnika, czyli ich odpowiedzialność przed mocodawcą, stają się wymierne i neutralne<sup>166</sup>.

Nakreślone powyżej prawidłowości potwierdzają się częściowo również w odniesieniu do Anglii. Zmiana profilu ilościowego i jakościowego zadań, uwarunkowana procesem industrializacji, okazała się zagrożeniem dla kulturowej różnorodności struktur administracyjnych na Wyspach. Z biegiem czasu stało się bowiem jasne, że heterogeniczność funkcji i metod administracyjnych nie przystaje do społecznych i gospodarczych wymogów industrializacji w zakresie wspierania handlu, wzmożonej migracji ludności do miast, urbanizacji gmin dotychczas wiejskich, które musiały się zmierzyć z problemami kanalizacji, usuwania nieczystości, zwalczania przestępczości, tworzenia miejsc mieszkalnych. Wszystko to stało się zwiastunem sukcesywnego powoływania klasycznych struktur administracyjnych, zapoczątkowanej reformami w sferze socjalnej<sup>167</sup>. W konsekwencji z czasem doszło na Wyspach do swoistej konkurencji czy rywalizacji pomiędzy scentralizowanymi a tradycyjnymi strukturami administracji<sup>168</sup>.

Pomimo sukcesywnego pojawiania się scentralizowanych struktur administracyjnych na Wyspach w dalszym ciągu nie może być mowy o prawie administracyjnym w znaczeniu przyjmowanym jak w Europie kontynentalnej. Wydaje się, że podstawowy wyróżnik

<sup>164</sup> Gerhard Wielinger podkreśla, że zaobserwowane prawidłowości wystąpiły już w schyłkowym okresie panowania władców absolutnych. Przykładowo panowanie cesarzowej Marii Teresy czy króla Prus Fryderyka II było naznaczone stałym rozrostem państwa administracyjnego i państwa urzędniczego, w którym nic się nie mogło wydarzyć bez zgody maszyny biurokratycznej, zob. G. Wielinger, *Mutmaßungen über einen Zusammenhang zwischen der Denkweise der österreichischen Verwaltung und der Wiener Schule der Rechtstheorie*, [w:] *Rechtskultur – Denkkultur*, red. E. Mock, C. Varga, Stuttgart 1989, s. 165.

<sup>165</sup> H. Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat: Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzip der Exekutive*, Tübingen 1991, s. 36.

<sup>166</sup> *Ibidem*; D. Zacharias, *op. cit.*, s. 536.

<sup>167</sup> Za pionierskie rozwiązanie wzorcowe uchodzi Poor Amendment Act z 1834 r., który kreował nowy typ administracji socjalnej, scentralizowany i efektywny. Pozostałe sprawy administracyjne zostały pozostawione w rękach tradycyjnych struktur samorządów lokalnych. Jednak bardzo szybko się okazało, że z powodu braku jednolitych procedur system ten nie był efektywny. Dlatego w następnych latach wzorem Poor Amendment Act zreformowano funkcjonowanie szkolnictwa i opieki zdrowotnej, zob. K. Morgan, *The Birth of Industrial Britain: Social Change, 1750–1850*, Harlow 2004, s. 66; D. Englander, *Poverty and Poor Law Reform in Nineteenth-Century Britain, 1834–1914: From Chadwick to Booth, 1834–1914*, London 2013.

<sup>168</sup> M. Loughlin, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht...*, s. 127.

stanowi niepodważalna pozycja *common law*. Gwarancje odpowiedzialności administracji urzeczywistniane w kontroli sądowej pozostają nadal decydującym rysem tamtejszego systemu, pomimo pojawienia się administracji nowego typu o strukturze hierarchicznej. Dla pojmowania odpowiedzialności administracji niezmiernie istotne wydaje się również filozoficzne uzasadnienie reform centralizacji w angielskiej administracji. O ile w Europie kontynentalnej podkreślano odpowiedzialność administracji za działanie zgodne z prawem, upatrując w prawie administracyjnym instrumentu zmian i jednocześnie osiągnięcia cywilizacyjnego, to na Wyspach głębokie piętno odcisnęła idea utylitaryzmu Jeremiego Benthama. Postrzegała ona odpowiedzialność administracji w kontekście efektywnego, sprawnego i korzystnego zarządzania sprawami publicznymi wedle reguł wolnej gospodarki<sup>169</sup>. Wydaje się, że pomimo współczesnych procesów konwergencji systemu administracji w Europie zaobserwowane dystynkcje pozostają nadal aktualne.

#### 4. Parlamentaryzm

Nowy układ sił pomiędzy kategoriami państwo – społeczeństwo, niebawem wzrost zadań administracji oraz rosnący w siłę aparat urzędniczy nie był jednak tym rzeczywistym fundamentem nowej struktury odpowiedzialności administracji. To zwycięski pochód parlamentaryzmu w Europie kontynentalnej w XIX w. sprawił, że regulacja zagadnienia administrowania (zarządzania) państwem była sukcesywnie i konsekwentnie wyjmowana spod kompetencji królów i władców i przechodziła do gestii parlamentu. Tam zaś podstawowym mechanizmem porządkowania stosunków ustrojowych i społecznych w państwie była i jest w dalszym ciągu ustawa.

Ustawa kreowała i jednocześnie nobilitowała administrację, uwalniając ją spod orbity dowolności i wolicjonalności władcy (absolutnego) i oddając pod rząd apriorycznego aktu normatywnego. Ponadto prawo nie poprzestało na samym wykreowaniu, stając się trwałym medium sterowania administracją, czemu towarzyszy założenie o podatności administracji na modelowanie wedle woli ustawodawcy. Ustawa stała się instrumentem kreowania i modelowania odpowiedzialności administracji we wszystkich

<sup>169</sup> Podstawowym hasłem Jeremiego Benthama było osiągnięcie szczęśliwości dla jak największej liczby osób i to nie zgodność działań administracji z prawem, lecz korzyść powinna być jedynym kryterium oceny działań publicznych. Zdaniem filozofa wszystko co stało w sprzeczności z utylitaryzmem powinno zniknąć, zwłaszcza zaś heterogeniczne tradycje wspólnot lokalnych czy silny wpływ arystokracji ziemskiej. To zapoczątkowało wiele reform administracyjnych, których najważniejszym elementem było wprowadzenie jednego wzorca organizacyjnego. Myślenie Benthama było na wskroś centralistyczne. Sprawnemu działaniu ma służyć system hierarchicznego podporządkowania, podparty mechanizmem kar i nagród, co ma zapewnić odpowiedzialny i efektywny zarząd sprawami publicznymi. Administracja powinna być poddana regułom gospodarki, budowa dróg czy zarząd więzieniami powinien sprawować najtańszy oferent, który następnie będzie kontrolowany, N. L. Rosenblum, *Bentham's Theory of the Modern State*, Harvard 1978, s. 118 – podaje za: M. Loughlin, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht...*, s. 128.

możliwych wymiarach (organizacyjnym, funkcjonalnym oraz w zakresie dopuszczalnych form działania).

Ustawa to produkt działalności legislacyjnej parlamentu i tym samym odzwierciedla szczególną pozycję władzy ustawodawczej. I tutaj w dużym zakresie możemy dostrzec podobieństwa między rozwiązaniami ówczesnego systemu angielskiego i francuskiego. Ustawy były i nadal są tam traktowane jako urzeczywistnienie woli suwerennego narodu<sup>170</sup>, dlatego *de facto* nie wchodziło w rachubę ich podważanie czy jakiegokolwiek kwestionowanie, nawet przez niezależne sądownictwo powszechne. Przeciwnie – to właśnie w wyniku działalności orzeczniczej sądów w Anglii została rozwinięta i umocniona zasada suwerenności parlamentu (*Parliamentary Sovereignty*), która praktycznie wykluczała możliwość zaskarżania ustaw<sup>171</sup>. Natomiast we Francji nie obserwujemy już tak daleko posuniętej symbiozy legislatywy z judykaturą, z jaką mamy do czynienia na Wyspach, ponieważ doktryna rewolucji francuskiej dokonała ścisłego podziału władzy z wyraźnym zaznaczeniem, że sądy nie powinny wkraczać w sferę stanowienia prawa. O dominacji parlamentu świadczy popularne określanie Francji jako *État légal* (państwa ustaw), zaproponowane przez Raymonda Carré de Malberga, które sugerowało, że ustawy w pełni ucieleśniają wolę suwerennego narodu (*volonté générale*), która nie może być ograniczana czy zastąpiona przez rządy sędziów (*gouvernement des juges*)<sup>172</sup>.

W tym kontekście na czoło wysuwa się aspekt podmiotowy odpowiedzialności administracji przed parlamentem jako instancji nakładającej odpowiedzialność, przy zauważalnym osłabieniu roli sądów jako trybunału kontrolującego działalność egzekutywy w Anglii oraz we Francji<sup>173</sup>. Chodzi o to, że sądy powszechne w Anglii oraz sądy

---

<sup>170</sup> Dla ścisłości podajmy, że o ile suwerenność narodu była podstawowym hasłem rewolucji francuskiej, o tyle w Anglii stała ona w swoistej opozycji do powszechnie uznawanej zasady suwerenności parlamentu. Ten problem rozwiązał Albert Venn Dicey, określając parlament mianem suwerena prawnego, zaś ludność mianem suwerena politycznego, zob. T. Wiecech, *Normatywny wymiar brytyjskiej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 2, s. 25.

<sup>171</sup> Jak zauważa Tomasz Wiecech, „zasada suwerenności parlamentu, której geneza sięga Chwalebnej Rewolucji (*Glorious Revolution*) 1688 r., przetrwała w Wielkiej Brytanii ze względu na brak konstytucji w znaczeniu formalnym. Zapewniała ona parlamentowi – warto pamiętać o jego trójczłonowej strukturze tworzonej przez króla, lordów i gminy – nie tylko pełnię władzy ustawodawczej, ale i prawodawczą omnipotencję, oznaczającą, że parlament stanowić mógł wszelkie prawa, jego ustawy nie mogły być skutecznie kwestionowane przed żadnym organem ani konfrontowane pod rygorem nieważności z jakimkolwiek normami wyższego rzędu. Jeszcze pod koniec XVIII w. przeważał pogląd, że ustawa parlamentu nie może być niekonstytucyjna”. T. Wiecech, *op. cit.*, s. 26.

<sup>172</sup> Obawa urzeczywistnienia rządów judykatury była w piśmiennictwie formułowana już dużo wcześniej i sięga okresu *Ancien regime*-u, jednak dopiero wysunięta po rewolucji zasada suwerenności parlamentu zdawała się stanowić skuteczną tamę dla nadmiernych roszczeń sądownictwa, zob. R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État I*, Paris 1920, s. 493 – podają za: Y. Vilain, *Verfassungsprinzipien*, [w:] *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht. Ein Rechtsvergleich*, red. N. Marsch, Y. Vilain, M. Wedel, Berlin–Heidelberg 2015, s. 98.

<sup>173</sup> T. Würtenberger, *Konvergenzen oder Dominanz nationaler Rechtstraditionen in Deutschland und Frankreich*, Wiesbaden 2001, s. 153.

administracyjne we Francji od początku kierowały zasadniczą uwagę na kontrolę administracji pod kątem działania w granicach kompetencji (działanie *ultra vires*)<sup>174</sup>. To z kolei dodatkowo budowało siłę instancji odpowiedzialności (mocodawcy), ponieważ nie kto inny, lecz parlament w drodze ustawy zakreślał dla administracji granice kompetencji do działania.

Silna pozycja parlamentu nie oznaczała jednak, że sądy w obu z wymienionych państw były pozbawione wpływu w zakresie kształtowania odpowiedzialności administracji. Przeciwnie, w Anglii obserwujemy wpływ pośredni przez dominację *common law* w tym sensie, że wszelka aktywność legislacji musiała wykazywać odniesienie do istniejących precedensów w regulowanym obszarze życia<sup>175</sup>. We Francji natomiast prawo administracyjne powstawało głównie w wyniku działalności orzeczniczej *Conseil d'État*<sup>176</sup>, będącej swoistą manifestacją niezależności administracji względem sądów powszechnych, ale i przy okazji względem parlamentu. Ostatni z wymienionych elementów podkreśla rolę *Conseil d'État* jako szczególnego sądu administracyjnego wykazującego silne związki z rządem<sup>177</sup>, kreującego odpowiedzialność administracji nie tylko wobec parlamentu, ale również wobec rządu.

W kontekście powyższych rozważań na uwagę zasługuje odmienna sytuacja w Niemczech. W związku z brakiem demokratycznej legitymacji tamtejszego parlamentu szczególna wartość ustawy nie mogła być wyprowadzana w odniesieniu do woli suwerena. W związku z tym uzasadnienia dostarczała dogmatyka prawnicza, formułując ideę państwa prawa (*Rechtsstaat*), która wywodzi szczególną wartość ustawy nie z „charakteru parlamentu”, lecz ze względu na cechy w niej zawarte. Chodzi zwłaszcza o jej abstrakcyjny charakter, aprioryczność, przewidywalność, kontrolowalność, które to cechy z kolei stanowią formalną przesłankę skutecznej gwarancji praw jednostki, zwłaszcza zaś równości wobec prawa i wolności. Obok ustawy szczególne znaczenie zyskało zabezpieczenie instytucjonalne w postaci kontroli specjalnych sądów administracyjnych.

<sup>174</sup> Jej wagę najlepiej oddaje doktryna *ultra vires*. Szerzej na ten temat zob. J. Supernat, *W Anglii...*, s. 53.

<sup>175</sup> Opisując tę zależność, Jan Jeżewski przywołuje opinię Henry'ego W. R. Wade, który wskazywał, że „w Anglii zasad prawa administracyjnego nie można wydobyć z uświęconej powszechną czcią konstytucji, znajduje się je, poznając drogi, na których sądy interpretują rozliczne ustawy, i szukając związków logicznych między różnymi typami orzeczeń”, J. Jeżewski, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. I, Wrocław 2014, s. 19. Zob. również H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 91.

<sup>176</sup> Chodzi o wydawanie przez *Conseil d'État* tzw. powszechnych zasad prawa, niewyrażonych w prawie pozytywnym (*principes généraux applicables même en l'absence de texte*). W sytuacji braku stosownej regulacji prawnej *Conseil d'État* podejmuje rolę normotwórczą, zaliczając określoną zasadę do kręgu *principes généraux*, które czerpią swe obowiązywanie z uznania ich przez sędziego, H. Izdebski, *Francuska Rada Stanu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 137–140.

<sup>177</sup> W związku z tym Jerzy Stefan Langrod pisał o „pretorskim” charakterze działalności orzeczniczej *Conseil d'État*, zob. J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 119.



Idea państwa prawa stanowi niemiecką odpowiedź na zdobycze rewolucji francuskiej<sup>178</sup>, dostosowaną do liberalnych postulatów monarchii konstytucyjnej<sup>179</sup>. Ustawa nie była zatem odzwierciedleniem szczególnej pozycji parlamentu wobec innych organów władzy; co więcej – państwo prawa było nakierowane również na ograniczenie legislatywy w zakresie jej prawomocnej aktywności<sup>180</sup>. W konsekwencji uzasadnienie ustawy upatrywano w misji samoograniczenia państwa i wszelkiej władzy państwowej. W odniesieniu do administracji ustawę traktowano jako skuteczny instrument związania administracji prawem dla ochrony jednostki przed nieuzasadnionym (w ustawie) wkraczaniem w sferę jej praw i wolności. W ujęciu Otto Mayera państwo prawa to nic innego jak „państwo uporządkowanego prawa administracyjnego”<sup>181</sup>.

W kontekście naszkicowanych powyżej ścieżek rozwoju parlamentaryzmu obserwujemy odmienne rozłożenie elementów relacyjnych struktury odpowiedzialności administracji publicznej lub – jak w przypadku Niemiec – brak takiego akcentowania relacji. Natomiast elementem wspólnym we wszystkich omawianych państwach jest jej aspekt przedmiotowy, polegający na podkreślaniu odpowiedzialności administracji za działania zgodnie z prawem (ustawą). To natomiast łączy się ściśle z powszechnym uznaniem zasady praworządności w sensie formalnym. O ile z uwagi na odmienności kulturowe nie można porównywać ówczesnej koncepcji *Rechtsstaat* z *rule of law*, nie wspominając, że we Francji nie było jeszcze w ogóle mowy o *État de droit*, lecz o *État légal*, o tyle istniało ogólne przekonanie o konieczności stworzenia takiego systemu zabezpieczeń, by uczynić z administracji byt przewidywalny i odpowiedzialny za działania zgodne z prawem.

Zgodnie z formalnym ujęciem *Rechtsstaat* w Niemczech podstawowe znaczenie uzyskało zastrzeżenie ustawowe w zakresie władczego wkraczania w sferę praw i wolności jednostki, obowiązek działania administracji zgodnie z ustawą oraz instytucjonalne

<sup>178</sup> Koncepcja „*Rechtsstaat*” została wypracowana jako niemiecka odpowiedź nie tylko na zdobycze rewolucji, lecz również idee Jana Jakuba Rousseau. Yoan Vilain słusznie zauważa: „Ob nun als formelles oder als materielles Konzept, der Rechtsstaat bildete sich als deutsche Reaktion auf die *Rousseauschen* Ideen der französischen Revolution vom «Volksstaat» und von der Volkssouveränität“, zob. Y. Vilain, *op. cit.*, s. 95–96.

<sup>179</sup> Hubert Izdebski wskazuje, że w Niemczech „państwo prawne było w rezultacie jak gdyby pragmatyczną kodyfikacją programu liberalizmu politycznego, dostosowaną do realiów politycznych monarchii konstytucyjnej. W skład konstrukcji weszły wszystkie podstawowe postulaty liberałów: konstytucjonalizm, prawa obywatelskie, łącznie z równością wobec prawa, jednak bez równości w dziedzinie prawa wyborczego, oraz wolności obywatelskie, odpowiedzialność ministrów przed parlamentem, sądownictwo administracyjne, samorząd terytorialny”, H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 75.

<sup>180</sup> Odnosząc się do sytuacji w Niemczech, Jerzy Supernat wskazuje na ograniczenie władzy ustawodawczej w ramach idei *Rechtsstaat*, stwierdzając, że „koncepcja państwa prawa oznacza, że samo państwo jest kontrolowane przez prawo, które ograniczyło sferę jego prawomocnej aktywności“, zob. J. Supernat, *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowski Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5, s. 116.

<sup>181</sup> Zgodnie ze słowami Ottona Mayera: „[Der Rechtsstaat ist der] Staat eines wohlgeordneten Verwaltungsrechts” zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. I, wyd. 3, Berlin 1924, s. 58.



zabezpieczenie w postaci sądownictwa administracyjnego. Również koncepcja *rule of law* autorstwa A. Venn Diceya oraz ściśle jej powiązanie z zasadą suwerenności parlamentu wskazują na kluczową rolę elementów formalnych, takich jak zastrzeżenie ustawowe, uniwersalizm ustawy oraz odpowiednie gwarancje instytucjonalne. Podobnie we Francji, bo chociaż nie doszło tam początkowo do wypracowania koncepcji praworządności, to widzimy wyraźnie, że wiodące znaczenie uzyskały samoistnie uzasadniane elementy formalne, takie jak legalność, gwarancja kontroli sądowej oraz zasada trójpodziału władzy.

Wzmoczone akcentowanie aspektów formalnych praworządności znajduje bezpośrednie odniesienie do zagadnienia odpowiedzialności administracji. Oznacza bowiem instrumentalne podejście do sprawowania władzy przez ustawy (*the law based state*) – co jest przeciwieństwem rządów prawa (*rule of law*) – i tym samym oznacza instrumentalne podejście do administrowania. Centralne miejsce zajmuje tu ustawa, która zgodnie z wolą parlamentu może transportować dowolną treść i dowolne wartości<sup>182</sup>. Nawet zatem dyktatura – jeżeli spełni wymogi formalne – zostanie określona mianem państwa prawa<sup>183</sup>. Ujęcie formalne idei państwa prawa dominowało na kontynencie również za sprawą rozpowszechnienia haseł pozytywizmu prawnego, który w radykalnej swej postaci uwidocznił się w tzw. czystej teorii prawa (*Reine Rechtslehre*)<sup>184</sup>. W wygłoszonych na początku XX w. poglądach Hansa Kelsena państwo i prawo tworzą jedną zespoloną całość, co *de facto* oznaczało automatyzm w określaniu każdego bytu państwowego mianem państwa prawa. W tym kontekście odpowiedzialność administracji jest rozpatrywana przez pryzmat wiernego wykonywania ustawy. Pomimo że początkowo odpowiedzialność administracji była postrzegana z perspektywy państwa prawa z wyraźną dominacją elementów formalnych, to nie można pominąć występowania również elementów materialnych, których istotę najpełniej oddaje perspektywa jednostki.

## 5. Perspektywa jednostki

Rozpatrując zagadnienie odpowiedzialności administracji, nie sposób pominąć jednostki, czyli adresata odpowiedzialności. Śledząc dotychczasowe rozważania, wydawać

<sup>182</sup> Obrazowo w tym zakresie wypowiedział się Joseph L. De Lolme, który – nie mogąc sobie wyobrazić współczesnego nam rozwoju medycyny, a zwłaszcza genetyki – stwierdził, że parlament ma w zasadzie nieograniczoną możliwość sterowania rzeczywistością za pomocą legislacji oprócz zamiany kobiety w mężczyznę – podaję za: T. Wiecech, *op. cit.*, s. 25.

<sup>183</sup> W tym zakresie Hubert Izdebski podaje przykład państwa pruskiego, w którym przy spełnieniu formalnych postulatów państwa prawa dyskryminowano prawa mniejszości narodowych, zob. H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 95.

<sup>184</sup> H. Kelsen, *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Leipzig-Wien 1934, s. 16.

by się mogło, że perspektywa jednostki jest nader odległa, gdyż analizowane dotychczas podstawowe kategorie w strukturze odpowiedzialności administracji, będąc emanacją władzy państwowej, są rodzajowo odmienne od społeczeństwa i jego członków. Jednak w przeciwieństwie do relacji władca absolutny – administracja, w których jednostka nie stanowiła liczącej się kategorii relacyjnej w strukturze odpowiedzialności administracji, odgrywając instrumentalną rolę w charakterze „poddanego”, to w relacjach legislacyjna – administracja sytuacja ulega programowej zmianie. Prawo stanowione w parlamencie od początku postrzega administrację z perspektywy jednostki i buduje elementy konstytutywne odpowiedzialności administracji właśnie z uwagi na dobro jednostki. Takie podejście jest wynikiem dokonania konceptualizacji podziału państwo – społeczeństwo, którego uzasadnieniem jest uznanie rozdziału i autonomiczność sfery publicznej i sfery prywatnej.

Podstawowym hasłem i przewodnim motywem ustanowienia prawa administracyjnego w Europie kontynentalnej było zagwarantowanie jednostce wolności i równości wobec prawa. W związku z tym należy skonstatować, że podstawowe kryteria odpowiedzialności administracji były konstruowane wokół tych podstawowych wartości<sup>185</sup>. W zależności od przyjętej perspektywy badań komparatystycznych dadzą się zaobserwować odmienne akcentowania w strukturze odpowiedzialności administracji.

Przykład Francji ukazuje eksponowanie wpływu rewolucji, a w szczególności Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (*Declaration des droits de l’homme et du citoyen*)<sup>186</sup>. Przed rewolucją administracja była traktowana jako narzędzie odpowiedzialne wobec struktur feudalnych, despotyzmu, centralizmu i etatyzmu, zaś po obaleniu *ancien régime’u* została postawiona w służbie republikańskiej idei wolności<sup>187</sup>. Jej uzasadnieniem była zatem odpowiedzialność za urzeczywistnienie postulatów egalitaryzmu, które zastąpiły porządek stanowy, gwarantując wolność i równość wszystkich wobec prawa<sup>188</sup>,

<sup>185</sup> Odnosząc się do tego okresu w historii państwa i prawa, Maria Zmierzczak zauważa, że „prawo miało być równe dla wszystkich, wszystkim zaś miały przysługiwać te same gwarancje korzystania ze sfery wolności”, zob. M. Zmierzczak, *O pojmowaniu państwa prawa – perspektywa historyczna*, [w:] *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, red. G. Ulicka, S. Wronkowska, Warszawa 2011, s. 17.

<sup>186</sup> Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. to integralna część Konstytucji Republiki Francuskiej, tekst zamieszczony: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> [dostęp: 12.01.2018].

<sup>187</sup> R. Dareste, *Traite de contentieux administratif*, Paris 1897, s. 6 – podają za: D. Zacharias, *op. cit.*, s. 566.

<sup>188</sup> Dla ścisłości należy w tym miejscu przywołać opinię Pierangela Schiery, wedle którego największy rozkwit prawa administracyjnego, podporządkowanego republikańskiej idei wolności i równości, miał miejsce nie za czasów Pierwszej i Drugiej Republiki Francuskiej czy obu Cesarstw, lecz w okresie Trzeciej Republiki, kiedy to nastąpił nie tylko imponujący rozwój gospodarczy, ale i polityczny, i kulturalny dzięki gwarancji wolności słowa, wyznania i sumienia, zob. P. Schiera, *Die gemeineuropäische Geschichte des Verwaltungsrechts und seiner Wissenschaft*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft...*, s. 413.

nie tylko w sferze praw indywidualnych jednostki<sup>189</sup>, ale przede wszystkim w sferze praw politycznych. Jednostka otrzymała prawo współdecydowania w procesie politycznym dla urzeczywistnienia zasady suwerenności narodu<sup>190</sup>.

W ten oto sposób nastąpiła zmiana postrzegania adresata odpowiedzialności z poddanego na obywatela, który ma zagwarantowane prawa i wolności polityczne i w które nie może ingerować administracja bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. W kontekście rozwiązań francuskich należy stwierdzić, że prawo już nie tylko nobilitowało samą administrację, wyrывая ją spod dowolności władcy absolutnego, ale przede wszystkim nobilitowało jednostkę, przyznając jej prawa i wolności obywatelskie.

Aby uniknąć niejasności, dodajmy, że wolnościowe podejście francuskie było w rzeczywistości na wskroś ambiwalentne<sup>191</sup>. Z jednej bowiem strony w *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* uznano prawa i wolności obywatelskie za naturalne, święte, niezbywalne i niepodlegające przedawnieniu, przez co odpowiedzialność administracji zyskała nowe kontury w kontekście gwarancji rzeczonych praw. Z drugiej jednak strony w imię ochrony zdobyczy rewolucji (*régénération*) i nowego ustroju nastąpiło ograniczenie tych samych praw i wolności jednostki<sup>192</sup>, przy jednoczesnym wzmocnieniu prerogatyw administracji, również w relacji do sądów. Chęć uniezależnienia administracji od sądów powszechnych doprowadziła do ukonstytuowania sądownictwa administracyjnego. W przypadku sądów cywilnych i karnych istniała bowiem uzasadniona obawa, że należą oni mentalnie do *ancien régime'u* i będą się starać wszelkimi sposobami zniweczyć dzieło rewolucji<sup>193</sup>.

Podejście niemieckie natomiast akcentuje odmienne aspekty wolnościowe jednostki. Punkt wyjścia jest niezmienny i polega na postrzeganiu centralnej roli prawa administracyjnego w upodmiotowieniu jednostki. Podstawowym celem prawa administracyjnego jest zatem uczynienie administracji odpowiedzialnej za działania zgodnie z prawem przez konieczność istnienia upoważnienia ustawy do podejmowania wszelkich działań administracji, zwłaszcza zaś wydawania jednostronnych aktów władczych wobec jednostki. Lecz zamiast eksponować i celebrować wykreowany w ten sposób zakres wolności człowieka – jak miało to miejsce we Francji – centralna uwaga została skierowana

<sup>189</sup> Zob. art. 16 DDHC (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*). Jako wielką zdobycz rewolucji uważano gwarancję praw jednostki w sferze prawa karnego – art. 8 DDHC.

<sup>190</sup> Zob. art. 3 DDHC.

<sup>191</sup> Szerzej na ten temat J.-L. Mestre, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Frankreich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 91.

<sup>192</sup> Jako przykład Jean-Louis Mestre podaje ograniczenie prawa swobodnego przemieszczania się przez wprowadzenie wymogu posiadania paszportu, ograniczenie swobody wyznań religijnych, przywrócenie kary przepadku własności ruchomej, zob. *ibidem*, s. 92.

<sup>193</sup> 150 lat później ten fenomen opisał Donald Kingsley na przykładzie doświadczeń brytyjskich w swojej książce *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs 1944. Szerzej na temat teorii polityki biurokratycznej zob. [www.supernat.pl](http://www.supernat.pl) [dostęp 14.02.2018].

na „ponurą naturę” administracji. Stąd już Otto Mayer widział centralną funkcję prawa administracyjnego w ujarzmieniu nieokiełznanej twórczości administracji (*flutende Masse der Verwaltungstätigkeit einzudämmen*)<sup>194</sup>, zaś odwołujący się do klasyków niemieckich Tadeusz Bigo wskazywał na konieczność ochrony prawnej jednostki przed niepohamowaną i niczym nieskrępowaną władzą administracji<sup>195</sup>.

W tym ujęciu na czoło została wysunięta odpowiedzialność administracji za działanie w granicach i na podstawie prawa jako reakcja wobec samowoli i uznaniowości państwa absolutnego (policyjnego). Jednak inaczej niż we Francji, tak rozumiana praworządność nie miała cementować nowego ustroju i wzmacniać wolność polityczną jednostki, ponieważ jednostka w Niemczech nie uzyskała praw politycznych. Wydaje się, że w tej sytuacji niemiecka doktryna ze zdwojoną energią podkreślała konieczność gwarancji wolności jednostki w sferze prywatnej w ramach idei państwa prawa (*Rechtsstaat*). Odpowiedzialność administracji za działanie zgodne z prawem uzyskuje w tym kontekście szczególną funkcję kompensacyjną wobec braku demokracji<sup>196</sup>. Jeżeli bowiem jednostki nie mogły się cieszyć pełnią praw politycznych, jak w sąsiedniej Francji, to przynajmniej prawo gwarantowało im wolność w sferze prywatnej, rozumianą przede wszystkim jako brak żywiołowej i nieprzewidywalnej ingerencji administracji.

Rozpatrując odpowiedzialność administracji w kontekście wolności jednostki, należy się również odnieść do sytuacji panującej w Anglii. Jak się wydaje, specyfiką rozwiązań obowiązujących na Wyspach było eksponowanie centralnej roli sądów *common law* zapewniających ochronę i gwarancję praw i wolności jednostki. Podkreślano, że rozwój praw subiektywnych jednostki nastąpił w wyniku działalności orzeczniczej sądów i był powszechnie postrzegany jako kreacja wolności jednostki, która w przeciwnym przypadku byłaby zagrożona działalnością egzekutywy<sup>197</sup>. Jak podkreśla Albert Venn Dicey, wszelkie wolności i prawa indywidualne jednostki były definiowane, gwarantowane i realizowane przez sądy powszechne. W tym sensie nawet konstytucję należy postrzegać nie jako źródło tychże praw, lecz jako logiczną konsekwencję i skutek ich istnienia. Również realizacja słynnych *Writ of Habeas Corpus* nie służyła zdaniem Diceya

<sup>194</sup> O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht...*, s. 92.

<sup>195</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 4.

<sup>196</sup> W tym znaczeniu Rainer Wahl zauważa: „Die politische Entwicklung in Deutschland, die insgesamt stark von den Regierenden her bestimmt war, hat dem Recht eine besondere, auch kompensatorische Rolle zugewiesen. Wenn die Untertanen, die erst spät zum Bürger wurden, schon nicht die entscheidende politische Macht erringen konnten, dann wollten sie wenigstens ihre Eigensphäre der Freiheit und des Eigentums gegen willkürliche und unvorhersehbare Eingriffe von oben abgeschirmt sehen, durch rechtsstaatliches Recht und rechtsstaatlich wirkende Gerichtsbarkeit“, zob. R. Wahl, *Herausforderung und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, Berlin 2006, s. 19.

<sup>197</sup> J. Harvey, L. Bather, *Über den englischen Rechtsstaat. Die „rule of law“*, [w:] *Der bürgerliche Rechtsstaat*, red. M. Tohidipur, Frankfurt am Main 1978, s. 359.

konstytuowaniu czy uzasadnianiu nowych praw, lecz ich potwierdzeniu<sup>198</sup>. W konsekwencji uzasadnieniem koncepcji *rule of law* była ochrona jednostki przed tzw. urzędową ingerencją<sup>199</sup>.

Na tle omówionych zagadnień uwidaczniają się znaczące dyferencje w stosunku do koncepcji wolnościowej wypracowanej we Francji, Niemczech i Anglii. Odpowiedzialność administracji we Francji za aktywne realizowanie funkcji wolnościowych jednostki nie odpowiadała wizji anglosaskiej, gdzie wolność jednostki była urzeczywistniana w działalności orzeczniczej sądów powszechnych. Nie odpowiada również wizji niemieckiej, w której ustawa ma chronić jednostkę przed nieuzasadnioną ingerencją administracji.

## 6. Władztwo administracyjne

Występujące różnice w sposobach konstruowania i rozumienia odpowiedzialności administracji wzmacnia dodatkowo wykonywanie przez administrację Europy kontynentalnej uprawnień władczych, co nie przystawało do prawideł funkcjonowania administracji w systemie *common law*. Istota władztwa przejawia się w istnieniu nierównorzędności podmiotów w obrocie prawnym, co wynika z założenia o szczególnym statusie państwa względem jednostki<sup>200</sup>. A zatem uzasadnieniem władztwa administracyjnego jest podejmowanie wszelkich działań w imieniu państwa. Takie rozumowanie obce jest idei anglosaskiej, w której nawet nie doszło do wyraźnego wyodrębnienia kategorii państwa jako podmiotu przeciwstawianego społeczeństwu i jego członkom<sup>201</sup>, o czym będzie jeszcze mowa w rozdziale poświęconym etatyzacji. W konsekwencji na Wyspach nie dostrzegano konieczności wyodrębniania specjalnej gałęzi prawa administracyjnego dla urzeczywistniania szczególnych interesów państwa (interesów publicznych, dobra ogółu). Wszelka działalność administracji była poddana kontroli sądów powszechnych, które nie czyniły rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi kategoriami podmiotów. Dlatego i jednostka, i minister podlegały tym samym normom prawnym.

<sup>198</sup> A. V. Dicey, *Law of the constitution*, London 1885, s. 197.

<sup>199</sup> Jak zauważa Zbigniew Kmiecik, „*Rule of Law* w mniejszym zatem stopniu zajmuje się np. kwestią hierarchii norm prawnych, będącą tradycyjnie przedmiotem zainteresowania doktryny francuskiej, w większym zaś – sytuacją jednostki wobec państwa (władzy publicznej). Charakterystyczne dla tego ujęcia jest postrzeganie prawa przez pryzmat gwarancji osobistej wolności i własności prywatnej, mających chronić jednostkę przed urzędową ingerencją”, zob. Z. Kmiecik, *O pojęciu rządów prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9, s. 23.

<sup>200</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 198 i n.

<sup>201</sup> Stąd Brainard Guy Peters posługuje się w odniesieniu do społeczeństwa krajów anglosaskich znamienym określeniem *stateless society*, zob. G. B. Peters, *Four Main Administrative Traditions*, Washington 2000, s. 67.

I chociaż niemieckiej doktrynie zawdzięczamy gruntowną i wnikliwą konceptualizację i uzasadnienie stosowania władztwa administracyjnego, to należy wskazać na kluczowe znaczenie rewolucji francuskiej dla rozwoju tej instytucji. Jak już była mowa, rewolucja w istocie nie wniosła nowych metod i sposobów administrowania, zaś w praktyce oznaczała przede wszystkim radykalizację wcześniej sprawdzonych rozwiązań. Najważniejszym elementem było wzmocnienie ingerencji władzy w sferę obywatela na podstawie prawa administracyjnego, której towarzyszył dogmatyczny rozwój koncepcji władztwa administracyjnego – *puissance publique*. Rzeczona koncepcja nie straciła na aktualności i żywotności nawet w późniejszych okresach, gdy w nauce centralne miejsce zajęło zagadnienie *service public*<sup>202</sup>. Idąc jeszcze dalej, należy wskazać, że nawet triumfalny pochód procesów konstytucjonalizacji czy europeizacji prawa administracyjnego pod koniec XX w. nie podważa odrębności i szczególnej roli instytucji władztwa w administracji, lecz tworzy szczególnie reżim i ramy dla funkcjonowania współczesnej administracji<sup>203</sup>.

Zagadnienie władztwa jest bez wątpienia kluczowe dla sposobu konstruowania odpowiedzialności administracji w Europie kontynentalnej. Wobec rzeczywistości administrowania w XIX w. prawo musiało zaprojektować cały system zabezpieczeń, by nie dochodziło do nadużyć w procesie stosowania władztwa. Aby temu zapobiec, odpowiedzialność administracji była konstruowana w odniesieniu do płaszczyzny organizacyjnej oraz procesowej (w zakresie form działania)<sup>204</sup>.

W wymiarze organizacyjnym chodziło o budowę takich struktur, które gwarantują odpowiedzialność urzędników sprawujących władztwo na wszystkich możliwych szczeblach decyzyjnych. W tej sytuacji najbardziej kontrolowalną strukturą wydawała się struktura hierarchicznej nadrzędności i podporządkowania. Zgodnie z koncepcją Maxa Webera preferowano organy typu monokratycznego, ponieważ gwarantowały one wyższą skuteczność nadzoru dzięki instrumentom poleceń, nakazów i wytycznych. Chodziło zatem o stworzenie swoistego łańcucha odpowiedzialności, rozpoczynając od organów najwyższych do najniższych, ponieważ w sensie organizacyjnym administracja to przedłużenie rządu, desygnowanego z kolei przez parlament jako reprezentanta narodu. Konstrukcja hierarchicznego porządkowania może być zatem postrzegana jako gwarancja odpowiedzialności struktur w warunkach ustroju demokratycznego<sup>205</sup>.

<sup>202</sup> To prace Maurice'a Jeana Claude'a Eugène'a Hauriou niezbitnie dowodzą, że istnieje nierozzerwalny związek instytucji *service public* (usług publicznych) z *puissance publique* (władztwem publicznym). W związku z tym Pierangelo Schiera dowodzi, że nie Léon Duguit czy Gaston Jèze powinien uchodzić za twórcę koncepcji *service public* na gruncie prawa francuskiego, lecz właśnie Maurice Hauriou, zob. P. Schiera, *op. cit.*, s. 413.

<sup>203</sup> M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Kraków 2014.

<sup>204</sup> D. Zacharias, *op. cit.*, s. 602.

<sup>205</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Besorgt von Johannes Winckelmann. Studienausgabe, Tübingen 1980; H. Dreier, *Hierarchische Verwaltung...*, *passim*.



Odpowiedzialność administracji znalazła odbicie w zawężeniu dopuszczalnych władczych form działania administracji do tych, które zostały określone w ustawie. Szczególną uwagę poświęcono formom, których nie zawiera prawo cywilne i które pozwolą na władcze i jednostronne kształtowanie sytuacji prawnej jednostki. Niemiecka konstrukcja aktu administracyjnego *Verwaltungsakt*, której konceptualizacji dokonał Otto Mayer, otrzymała swą nazwę w analogii do francuskiego *acte administratif*, zaś dogmatycznie została oparta na prawnej konstrukcji wyroku sądowego (zwłaszcza zaś tytułu wykonawczego wyroku), co miało podkreślać jego różnicę do prawa cywilnego. Chodziło o taką prawną formę działania, która wzorem wyroku sądowego pozwoliłaby administracji na wiążące ustalenie praw i obowiązków jednostki z możliwością skutecznej ich egzekucji<sup>206</sup>. Otto Mayer uważał akt administracyjny za centralny wyróżnik nowoczesnej administracji<sup>207</sup>.

Na Wyspach natomiast, wobec braku konceptualizacji administracyjnoprawnych stosunków nadrzędności i podporządkowania, nie przykładano wagi do tworzenia ustawowych podstaw działania administracji w zakresie organizacyjnym czy dopuszczalnych form działania. Przeciwnie, większość zmian strukturalnych w administracji była (i nadal pozostaje) w sferze tzw. *royal prerogative*<sup>208</sup>, co oznacza, że to rząd samodzielnie przeprowadza stosowne zmiany organizacyjne bez konieczności angażowania parlamentu<sup>209</sup>. Również w zakresie form działania brakuje rygorystyki właściwego administracjom Europy kontynentalnej. Podejście anglosaskie jest na wskroś niesformalizowane, ponieważ brakuje ustawowego katalogu form działania administracji, zaś kontrola sądowa jest przeprowadzana niezależnie od tytułu czy sposobu oznaczenia czynności administracji<sup>210</sup>. O ile zatem w systemie kontynentalnym odpowiedzialność administracji w odniesieniu do władczych form działania jest sytuowana w kontekście spełniania wymogów formalnych, o tyle w systemie *common law* brak władztwa skutkuje brakiem formalizmu determinującego organizację i sposób działania administracji.

Rozważania na temat odpowiedzialności administracji prowadzone w kontekście związania administracji prawem, zagwarantowania wolności jednostki oraz sprawowania

<sup>206</sup> R. Schmidt-De Caluwe, *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*, Heidelberg 1999.

<sup>207</sup> D. Zacharias, *op. cit.*, s. 605; Ch. Möllers, *Historisches Wissen in der Verwaltungsrechtswissenschaft*, [w:] *Methodik der Verwaltungsrechtswissenschaft*, red. E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Baden-Baden 2004, s. 131.

<sup>208</sup> *Royal prerogative* odnosi się do niepisanych kompetencji należących pierwotnie do zakresu działania monarchy, które obecnie są we właściwości rządu. W obrębie *royal prerogative* znajdują się zarówno kwestie budowy struktur administracyjnych, jak i regulacja prawa urzędniczego.

<sup>209</sup> Paul Craig wskazuje, że również słynne reformy organizacji administracji zainicjowane sprawozdaniem *Next Steps* z końca lat 80. XX w. były przeprowadzone w ramach *royal prerogative*, P. Craig, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Großbritannien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014, s. 319.

<sup>210</sup> *Ibidem*, s. 333.



władztwa administracyjnego należy rozpatrywać łącznie. Podstawowa konstatacja zasadza się na twierdzeniu, że wiodącym rysem administracji systemu kontynentalnego jest wpisanie w odpowiedzialność administracji linii napięcia pomiędzy wolnością jednostki a władztwem administracji. Jest symptomatyczne, że w procesie ewolucji prawa administracyjnego postrzeganie stosunku obu tych kategorii względem siebie uległo wyraźnej zmianie, przy czym zarówno podejście niemieckie, jak i francuskie wykazują wiele elementów wspólnych.

Już w okresie państwa absolutnego (policyjnego) administracja miała na celu ochronę „dobrego porządku” i osiągnięcie szczęśliwości wszystkich poddanych jednocześnie, nie różnicując potrzeb indywiduum. Przedkładanie interesów zbiorczych ponad jednostkowymi znalazło swoje apogeum dzięki rewolucji francuskiej, która wypromowała tak nośne wartości wspólnotowe jak *liberté, égalité* oraz *fraternité*. Wystarczy przytoczyć art. V *Declaration des droits de l’homme et du citoyen*, który stanowi, że „ustawa może zabraniać tylko takiego postępowania, które szkodzi Społeczeństwu”, stawiając jednoznacznie akcentowanie na interesy ogółu.

A zatem uzasadnieniem władztwa administracyjnego, które w sposób oczywisty godzi w wolność jednostki, jest konieczność ochrony innej centralnej wartości w państwie prawa – interesu publicznego. Już Otto Mayer jednoznacznie przyznawał palmę pierwszeństwa ostatniej z wymienionych kategorii. Nic tak bardzo nie oddaje istoty administracji niż jej władztwo, gdyż „przymus jest czymś oczywistym. Od samego początku wolność jednostki nie może być rozumiana jako wolność zachowania zakłócającego dobry porządek ogółu. Przeciwnie, każdy ma społeczny obowiązek zaniechania takich zakłóceń” – twierdził Mayer<sup>211</sup>. Uzasadnieniem przymusu nie jest zatem autorytet państwa, lecz troska o „dobry porządek ogółu”. Otto Mayer postrzegał bowiem przymus jako naturalną prawidłowość konieczną do zagwarantowania ochrony ogółu i bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego<sup>212</sup>.

Na przykładzie zacytowanych poglądów doktryny widzimy bardzo wyraźnie, że rozważania na temat odpowiedzialności administracji muszą być uzupełnione o kategorię interesu publicznego (dobra ogółu). Należy z całą mocą podkreślić, że w przeciwieństwie do systemu *common law* prawo Europy kontynentalnej było od początku przesiąknięte perspektywą interesu publicznego. Już w 1928 r. William Alexander Robson poczynił uwagę, że dobro wspólne na Wyspach zostało poświęcone na ołtarzu interesów indywidualnych reprezentowanych skutecznie w działalności orzeczniczej sądów *common*

<sup>211</sup> „Der Zwang ist etwas Selbstverständliches. Es gehört von vornherein nicht zur Freiheit des Einzelnen, daß er auch die gute Ordnung des Gemeinwesens, in das er hineingestellt ist, durch sein Verhalten stören dürfe: jeder hat vielmehr die gesellschaftliche Pflicht solche Störungen zu unterlassen“, O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht...*, s. 207 – podają za: D. Zacharias, *op. cit.*, s. 576.

<sup>212</sup> O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht...*, s. VIII.

*law*. Robson przeciwstawiał w swej argumentacji tradycyjne prawo konstytucyjne, kładące nacisk na ochronę praw indywidualnych, nowoczesnemu prawu administracyjnemu, które stosuje jednakową miarę w ochronie interesów ogółu oraz w ochronie interesów indywidualnych<sup>213</sup>. Ma się rozumieć, że tego typu poglądy w literaturze były wówczas odosobnione. Wśród wiodących apologetów systemu *common law* prym wiódł Albert Venn Dicey, który widział w prawie administracyjnym wyłącznie źródło przywilejów, prerogatyw i specjalnych praw władzy publicznej, generujących nieuzasadnioną nierówność stron w obrocie prawnym<sup>214</sup>. Taka optyka skutecznie niweczyła argumentację dostrzegającą, że obok tak rozumianych „przywilejów” administracja posiada szczególną odpowiedzialność związaną z koniecznością urzeczywistnienia interesu publicznego.

## 7. Prawo do sądu

Z upływem czasu postrzeganie odpowiedzialności administracji za urzeczywistnianie wolności jednostki zaczęło ulegać poważnym zmianom. Szczególnie w okresie powojennym upowszechniło się przekonanie, że wolność jednostki to już nie tylko refleksja postulatów liberalizmu i zagwarantowania równości przez znoszenie ciężarów prawa publicznego, by nie krępować rozwoju własności. Wolność jednostki zaczęła być traktowana przez pryzmat wzmoczonego interwencjonizmu państwowego.

Postulaty na rzecz przejmowania przez administrację odpowiedzialności za aktywne dostarczanie usług publicznych zostały zresztą już dużo wcześniej sformułowane w doktrynie, co najpełniej odzwierciedlają odniesienia do materialnej koncepcji państwa prawa. Niemiecki prawnik Robert von Mohl wskazywał, że państwo jest nie tylko stróżem negatywnych praw i wolności jednostki, lecz powinno aktywnie wspierać i promować jednostkę w dążeniu do celów<sup>215</sup>. Jego zdaniem aktywny udział administracji w kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego jednostek oraz pomocy w dążeniu do zaspakajania indywidualnych potrzeb nie powinien być zbyt nadmierny i wkraczający

<sup>213</sup> W. A. Robson, *Justice and Administrative Law – A Study of the British Constitution*, wyd. 2, London 1947, s. 428 – podaję za: T. Poole, *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Großbritannien (England und Wales)*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft...*, s. 130.

<sup>214</sup> Krytycznie wobec tych poglądów Diceya wypowiadają się współczesne podręczniki prawa administracyjnego na Wyspach. W jednym z nich czytamy: „Dicey’s denunciation of the French system was based on his mistaken conclusion that the administrative courts of France, culminating in the Conseil d’État, must exist for the purpose of giving to officials, a whole body of special rights, privileges, or prerogatives as against private citizens, so as to make them a law unto themselves’. It has long been realised that this picture was wrong, but it has become a traditional caricature”, zob. W. Wade, Ch. Forsyth, *Administrative Law*, wyd. 10, Oxford 2009, s. 21.

<sup>215</sup> Robert von Mohl wyraził w sposób precyzyjny oczekiwania wobec państwa prawa: „Das Zusammenleben des Volkes so zu ordnen, dass jedes Mitglied desselben in der möglichst freien und allseitigen Übung und Benützung seiner sämtlichen Kräfte unterstützt und gefördert werde“, zob. R. von Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, t. 1, wyd. 2, Tübingen 1844, s. 8.

w obszary, w których jednostka jest samowystarczalna<sup>216</sup>. Niebezpieczeństwa interwencji państwa trafnie zdiagnozował kilkadziesiąt lat później francuski prawnik Maurice Jean Claude Eugène Hauriou, który podkreślał, że organizowanie usług publicznych to nie tylko urzeczywistnienie pozytywnych praw jednostki, ale jednocześnie konieczność zastosowania instrumentów władztwa i podporządkowania<sup>217</sup>.

Odpowiedzią prawa administracyjnego na rzeczoną ewolucję wolności jednostki stała się konstrukcja publicznych praw podmiotowych<sup>218</sup>. Są to prawa przyznające jednostce roszczenia o realizację uprawnienia pod adresem administracji, które mogą być skutecznie dochodzone zarówno na drodze instancyjnej w ramach odwołania w hierarchicznym systemie organów administracji publicznej, jak i przed sądem po wyczerpaniu drogi instancyjnej<sup>219</sup>.

Przyznanie jednostce publicznych praw podmiotowych sprawiło, że w strukturze odpowiedzialności administracji została wzmocniona prawna pozycja adresata odpowiedzialności. Aspekt przedmiotowy odpowiedzialności został wzbogacony o niezmiernie ważne ujęcie procesowe. W tym sensie można powiedzieć, że mechanizmy gwarantujące prawa jednostki w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowno-administracyjnym stanowią urzeczywistnienie materialnego prawa administracyjnego<sup>220</sup>. Aspekt procesowy zagadnienia odpowiedzialności jawi się jako służebny

<sup>216</sup> Justyna Przedzińska, analizując dorobek Roberta von Mohla, pisze: „Państwo prawa określa obszar swego działania w zależności od rozumnych wymagań swych obywateli. Działania te polegają z jednej strony na dbaniu o porządek publiczny, z drugiej zaś na wspieraniu w realizacji indywidualnych celów ludzkich, ale tylko wtedy i tylko o tyle, o ile nie pozwalają na to środki własne obywatela”, zob. J. Przedzińska, *Ab ovo, czyli o koncepcji państwa prawa*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 396.

<sup>217</sup> Zob. P. Schiera, *op. cit.*, s. 413. W literaturze polskiej Michał Bitner oraz Michał Kulesza przeciwstawiają szkołę usług publicznych (*l'ecole de service public*) szkole władztwa publicznego (*l'ecole de puissance publique*), zob. M. Bitner, M. Kulesza, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6, s. 12. Warto zauważyć, że na gruncie prawa niemieckiego Ernst Forsthoff rozpatrywał teorię usług publicznych (*Daseinsvorsorge*) z perspektywy publicznych praw podmiotowych, definiując te ostatnie jako możliwość jednostki domagania się od państwa lub od innego podmiotu władzy publicznej konkretnego działania lub zaniechania, zob. E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart 1938, *passim*; *idem*, *Rechtsfragen der Leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959, *passim*.

<sup>218</sup> Na ten temat zob. m.in. K. Opalek, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, *passim*; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, *passim*; M. Błachut, *Pojęcie prawa podmiotowego we współczesnej liberalnej filozofii prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 1, s. 35–52; J. Ciapała, *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006, s. 25–45.

<sup>219</sup> Na temat publicznych praw podmiotowych zob. A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa...*, s. 326 i n.

<sup>220</sup> Warto w tym miejscu wskazać na wielokrotnie cytowane sformułowanie niemieckiego administratywy Rainera Wahla, który określił funkcję procedury administracyjnej mianem „medium urzeczywistniającego materialne prawo administracyjne” (*Verwaltungsverfahren als Verwirklichungsmodus von materiellem Verwaltungsrecht*). Autor zauważa bowiem: „Im Grundgedanken des Verwirklichungsmodus ist die spezielle Nähe und wechselseitige Abhängigkeit zwischen materieller Regelung und Verfahren immer schon

wobec ujęcia przedmiotowego (materialnego), który eksponuje odpowiedzialność administracji za aktywne urzeczywistnianie interesu jednostki<sup>221</sup>.

W literaturze podkreśla się, że publiczne prawa podmiotowe odgrywają szczególną rolę w tych systemach prawnych, w których istnieje szeroko rozwinięta działalność sądownictwa administracyjnego<sup>222</sup>. Dzieje się tak, ponieważ dopiero przyznanie jednostce prawa skargi do sądu administracyjnego na działalność administracji stanowi pełne upodmiotowienie jednostki, przyznając jej środki dochodzenia gwarantowanych praw. Przedmiotem prawa administracyjnego jest w związku z tym regulowanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej<sup>223</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że wzrost znaczenia publicznych praw podmiotowych to nie tylko nobilitacja adresata w strukturze odpowiedzialności administracji, ale również zmiana roli i funkcji trybunału odpowiedzialności. Chodzi o to, że publiczne prawa podmiotowe prowadzą do „subiektywizacji” procedury prawa administracyjnego przez zintegrowanie ochrony praw podstawowych. Historycznie rzecz biorąc, prawo administracyjne na kontynencie europejskim to porządek prawny na wskroś obiektywny, który kieruje działalność orzeczniczą sądów administracyjnych na sprawowanie obiektywnej kontroli prawnej, badającej związek administracji prawem, czyli praworządności administracji. To z kolei skutkowało, że przez wiele lat ignorowano prawa jednostki w procesie, co się przejawiało brakiem praw procesowych strony w postępowaniu, ogólną dopuszczalnością wycofywania ostatecznych aktów administracyjnych, bezkompromisową egzekucją administracyjną czy wreszcie ograniczeniem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Pojawienie się publicznych praw podmiotowych sprawiło, że rolą trybunału odpowiedzialności stała się gwarancja sądowej ochrony praw i interesów indywidualnych, które ucierpiały na skutek działania administracji. To z kolei oznacza przełom w pojmowaniu podstawowych instytucji prawa administracyjnego. Najlepszą egzemplifikacją rzeczonożego zjawiska jest przypadek francuski, który pokazuje, że przyznanie publicznych

---

mitgedacht“, zob. R. Wahl, *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, [w:] *Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension*, red. V. Götz, H. Hofmann, R. Wahl, J. Pietzcker, Berlin 1983, s. 171–172.

<sup>221</sup> Wydaje się, że szczególnym rysem polskiego prawa administracyjnego jest służebna rola przepisów proceduralnych wobec tych o charakterze materialnoprawnym. Jak zauważa Małgorzata Jaśkowska, w Kodeksie postępowania administracyjnego istnieje szczególnie procesowy model postępowania wyjaśniającego, który jest wynikiem „realizacji przez prawo administracyjne ochrony interesu publicznego oraz służebnego charakteru prawa procesowego w stosunku do prawa materialnego”, zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa...*, s. 236. Podobnie: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa...*, s. 132.

<sup>222</sup> K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2012, nr 1, s. 117.

<sup>223</sup> Jak zauważa Władysław Leopold Jaworski „problemem państwa praworządne, tj. takiego, które samo siebie wiąże ustawami, jest problem systemu środków kontroli działalności państwa”, zob. W. L. Jaworski, *Państwo praworządne*, [w:] *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922, s. 105.

praw podmiotowych w okresie powojennym napotykało na niemałe trudności. Prawa obywatelskie proklamowane w *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* nie gwarantowały bowiem żadnego roszczenia pod adresem administracji. Wynikało to z przekonania, że przede wszystkim to sama jednostka ma pozytywne obowiązki wobec państwa, np. w zakresie świadczeń fiskalnych czy służby wojskowej, zaś administracja odpowiada za realizację interesu publicznego<sup>224</sup>. W tej optyce rolą trybunału odpowiedzialności była gwarancja obiektywnej praworządności administracji publicznej.

Zmiany w sposobie postrzegania adresata odpowiedzialności już nie tylko jako nosiciela praw politycznych, ale również jako odbiorcy usług publicznych nastąpiły w długoletnim procesie dostosowawczym. Prawny wymiar subiektywizacji najpełniej oddaje wzrost znaczenia konstytucji, gwarantującej prawa podstawowe, których konkretyzacja następuje w przepisach postępowania administracyjnego<sup>225</sup>. Dodajmy, że wzmocnienie praw subiektywnych następuje również przez uznanie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z uwagi konieczność ochrony praw podstawowych<sup>226</sup>.

Współczesne państwa europejskie mają odrębne ustawowe regulacje procedury administracyjnej i chociaż pod wpływem konstytucjonalizacji nasilają się procesy konwergencji, to jednak w dalszym ciągu zachowują żywotność określone różnice kulturowe. Przykładowo, podczas gdy kodeks austriacki od utworzenia w 1925 r. opiera się na modelu sądowym z wyraźnym rozróżnieniem stron postępowania i osób trzecich, gdyż tylko te pierwsze mają zagwarantowane środki ochrony<sup>227</sup>, to regulacje obowiązujące w Holandii nakazują administracji uwzględnić wszystkie relewantne interesy wedle zasady *audiatur et altera pars*<sup>228</sup>. Są jednak powszechnie uznane standardy, jak chociażby

<sup>224</sup> J.-B. Auby, *Transformation der Verwaltung und des Verwaltungsrechts*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 590.

<sup>225</sup> P. M. Huber, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa – Problemaufriss und Synthese*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge...*, s. 33.

<sup>226</sup> Zwiastunem zmian było ukonstytuowanie *Conseil d'État* w 1799 r., które zapoczątkowało prawdziwy rozkwit intelektualny w rozwoju prawa administracyjnego nie tylko we Francji, ale i na całym kontynencie. Wystarczy wspomnieć przełomowe orzeczenie w sprawie Agnes Blanco z 1873 r. nakazujące wypłatę jednostce odszkodowania przez państwo, zaś w następnych latach wypracowanie wielu ważnych instytucji chroniących prawa jednostki, jak np. skargi o podważenie (*recours pour excès de pouvoir*). Również tak mocno zachwalane przez Alexandra de Tocqueville'a czy Alberta Venn Diceya rozwiązania angielskie, które nie znały specjalnych przywilejów sfery publicznej i trybunałów administracji, umożliwiały przez wiele lat skuteczne unikanie odpowiedzialności odszkodowawczej korony wedle zasady *the King can do no wrong*. Brak przepisów o odpowiedzialności odszkodowawczej rekompensowano gwarantowaniem odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Dopiero po 1947 r. rozpowszechniło się orzecznictwo, wedle którego administracja działając *ultra vires* ma obowiązek zadośćuczynienia szkodom jak każdy inny podmiot.

<sup>227</sup> H. Schäffer, *Administrative Procedure in Austria. 80 Years of Codified Procedure Law*, „European Review of Public Law” 2005, No. 17, s. 871.

<sup>228</sup> W. Konijnenbelt, *The Administrative Procedure in the New Dutch Code of General Administrative Law*, [w:] *Il procedimento amministrativo*, red. L. Torchia, Padova 1992, s. 15.

prawo wglądu do akt czy obowiązek uzasadniania decyzji, dzięki którym można mówić o uwidocznieniu się w Europie wspólnej tradycji procedury administracyjnej<sup>229</sup>.

Reasumując, przyznanie jednostce szerokiego dostępu do sądowej ochrony praw indywidualnych uwidacznia nowe akcenty relacyjne w strukturze odpowiedzialności administracji w postaci wzrostu znaczenia trybunału oraz jednostki jako świadomego i aktywnego adresata działań administracji. Zmiany akcentowania uświadamiają, że już nie tylko władca absolutny, a następnie wybrany przez suwerenny naród parlament (młodawca) jest centralną kategorią, kreującą wolność jednostki i sterującą działaniami administracji, ale kluczową rolę odgrywa też instytucja niezawisłych sądów oraz sama jednostka, której przysługuje prawo występowania na drogę sądową w celu ochrony praw indywidualnych.

---

<sup>229</sup> S. Cassese, *Legislative Regulation of Adjudicative Procedures: An Introduction*, "European Review of Public Law" 1993, s. 15.





# Rozdział III

## Demokratyzacja

### 1. Związki polityki i prawa

Rozpatrując zagadnienie odpowiedzialności administracji w ujęciu podmiotowym, należy wskazać, że administracja odpowiada przed polityką. Jest to nieodłączny i konstytutywny element demokracji parlamentarnej. Tym różni się właśnie administracja publiczna od administracji prywatnej, że o ile ta ostatnia jest odpowiedzialna przed właścicielem i najczęściej ta zależność jest nieograniczona w czasie, o tyle w przypadku administracji publicznej mamy do czynienia z wyłoniętymi w toku demokratycznych wyborów przedstawicielami narodu lub społeczności zamieszkującymi dane terytorium. Cykliczność wyborów sprawia, że politycy, przed którymi administracja jest odpowiedzialna, nie posiadają nieograniczonego w czasie mandatu na sprawowanie władzy, czyli mandatu na wydawanie poleceń administracji publicznej.

Tytułowa „demokratyzacja” stara się odpowiedzieć na pytanie o stosowne „dozowanie” wpływu polityki i polityków na administrację, co stanowi nieodłączny element zarówno tradycyjnego, i jak współczesnego dyskursu administratywistycznego<sup>230</sup>. Do klasycznych koncepcji tematyzujących tę kwestię należy teoria politycznej kontroli biurokracji Woodrowa Willsona, która się zasadza na postulacie strukturalnego i funkcjonalnego rozróżnienia i podporządkowania administracji czynnikowi politycznemu<sup>231</sup>. Następnie należy wymienić teorię polityki biurokratycznej (*Political-Administrative-System*) Davida Eastona, która wychodzi się z przeciwstawnego założenia o braku możliwości funkcjonalnego rozróżnienia między administracją i polityką<sup>232</sup>. Natomiast współcześnie niezmiernie popularna jest teoria agencji (*Principal-Agent-Theory*), zawierająca określone elementy nowe, ale również i te właściwe obu wcześniej wymienionym teoriom<sup>233</sup>.

---

<sup>230</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Supernat, *Teoria polityki biurokratycznej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością...*, s. 689 i n.

<sup>231</sup> W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, No. 2, s. 197 i n.

<sup>232</sup> D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, *passim*.

<sup>233</sup> S. Ross, *The economic theory of agency: the principal's problem*, „American Economic Review” 1973, No. 62 (2), s. 134.

Wydaje się, że w administratywistyce dominuje krytyczna refleksja nad procesami nadmiernej „polityzacji” administracji. Większość z teorii powstaje bowiem jako wynik krytycznej refleksji nad zastaną rzeczywistością administrowania, której towarzyszy przekonanie o niemożności wypracowania złotego środka dla odpowiedzialności administracji przed polityką. Co innego nauka prawa administracyjnego. Aksjomat racjonalnego prawodawcy<sup>234</sup> nakazuje przyjęcie założenia, że w demokratycznym państwie prawa zagadnienie odpowiedzialności administracji przed polityką powinno być przedmiotem wyczerpującej regulacji w prawie powszechnie obowiązującym. Co więcej, analiza historycznych realiów XIX-wiecznej Europy kontynentalnej wskazuje, że wiodącym motywem powstania norm prawa administracyjnego była właśnie chęć uwolnienia administracji spod orbity dowolności i nieprzewidywalności władcy utożsamianego z polityką. W związku z tym należy skonstatować, że rolą prawa administracyjnego jest „demokratyzacja” pojmowana jako „kontrolowana polityzacja” administracji w celu uczynienia z niej bytu odpowiedzialnego przed polityką sprawującą władzę z woli suwerena.

Rozpatrując odpowiedzialność administracji przed polityką z perspektywy racjonalnego prawodawcy, należy na wstępie rozwinąć motyw związków polityki i prawa<sup>235</sup>. W tym zakresie najczęstszym skojarzeniem jest myślenie w kategoriach binarnych, polegające na przeciwstawieniu idei państwa prawa idei państwa politycznego, które prowadzi do antagonistycznego przeciwstawienia dwóch zasadniczych kategorii – prawa i polityki. W odniesieniu do odpowiedzialności administracji mowa wówczas o *continuum* na zasadzie: im więcej prawa, tym mniej polityki w ocenie odpowiedzialności administracji i na odwrót<sup>236</sup>. W konsekwencji podstawowe i pożądane atrybuty „odpowiedzialnej” administracji, jak racjonalność, wewnętrzna spójność, obliczalność, przewidywalność i mądrość będzie pochodzić od aktu normatywnego. Z kolei przyczyną administracji „nieodpowiedzialnej” będą cechy płynności, zmienności, ulotności, nieracjonalności, zawilości, a nawet złe intencje pochodzące od szkodliwych uwikłań administracji z polityką<sup>237</sup>.

<sup>234</sup> A. Bator, W. Gromski, S. Kaźmierczyk, *Przepisy prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, Warszawa 2012, s. 203 i n.

<sup>235</sup> Rozważania na temat związków polityki i prawa nawiązują i rozwijają ustalenia poczynione w moim artykule R. Kusiak-Winter, *Otoczenie polityczno-prawne administracji publicznej*, AUWr No 3802, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 103–118.

<sup>236</sup> Takie rozumowanie powoduje skojarzenia z koncepcją niemieckiego konstytucjonalisty Carla Schmitta, który zaproponował dwa przeciwstawne modele konstytucji demokratycznej oraz konstytucji państwa prawa. Autor zauważa, że wszędzie tam gdzie kończy się prawo, zaczyna się polityka i swobodne uznanie władzy publicznej. Zob. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin 1927, s. 41; C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 8 i n.

<sup>237</sup> W podobnym duchu wypowiada się Zofia Duniewska: „Na tym właśnie gruncie, zwłaszcza w okresie przełomowych zmian, obserwować można na co dzień współistnienie dwóch odmiennych obiektów kultury społecznej: prawa i polityki, z których jeden powinien być utożsamiany z pewnością, powagą, wspólnym dobrem i względną stabilnością, drugi natomiast – dla kontrastu – identyfikowany jest z chwiejnością zapatrywań, rozproszeniem konkurujących ze sobą interesów, zaangażowaniem w spory

Kontrydiktoryjność wymienionych cech stanowi nie lada wyzwanie w odniesieniu do konstrukcji odpowiedzialności administracji przed polityką. Należy bowiem mieć na uwadze, że racjonalność polityki wymyka się spod oceny prawnej<sup>238</sup>. Niemniej jednak z uwagi na aksjologiczne uwikłania wszelkich działań legislacyjnych należy przyjąć, że to racjonalność prawa, a nie racjonalność polityki, powinna determinować konstrukcję odpowiedzialności administracji przed polityką. W konsekwencji należy zaprojektować układ zależności administracji względem polityki w kierunku kompleksowego uregulowania najważniejszych aspektów działania administracji publicznej w wymiarze strukturalnym, funkcjonalnym oraz proceduralnym. Co ważne, postulat kompleksowości nie oznacza automatycznie drobiazgowej, kazuistycznej i wyczerpującej regulacji prawnej działania administracji, gdyż w przeciwnym wypadku trudno sobie wyobrazić stosowną reakcję na wymogi i oczekiwania społeczne.

Punktem wyjścia do rozważań jest założenie, że prawo reguluje odpowiedzialność administracji względem polityki. Na wstępie należy rozwinąć klasyczny temat relacji polityki i prawa. W tym zakresie podstawowa konstatacja zasadza się na stwierdzeniu, że mamy do czynienia z występowaniem jednoczesnych i komplementarnych zjawisk polityzacji prawa i jurydyzacji polityki, które mają wpływ na układ odpowiedzialności administracji publicznej<sup>239</sup>.

Polityzacja prawa ma charakter prymarny i pierwotny w tym znaczeniu, że to zawsze polityka poprzedza wszelkie decyzje prawne<sup>240</sup>. Najważniejsze źródła prawa w państwie, jakimi są konstytucja oraz akty normatywne rangi ustawy, są stanowione przez parlament pochodzący z demokratycznych wyborów. Zasada zwierzchnictwa narodu jest realizowana przede wszystkim w ramach demokracji parlamentarnej<sup>241</sup>. W związku z tym podkreślić należy nieuchronny ładunek polityczny prawa stanowionego nie tylko w parlamencie, ale

---

i kontrowersje oraz nawałnicą namiętności i emocji. Pogodzenie tych związanych ze sobą „żywiółów” nie jest prostym zadaniem”. Zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 118.

<sup>238</sup> Zbigniew Kmiecik pisze: „nie wolno tracić z pola widzenia okoliczności, że pewne decyzje polityków, dotyczące np. tempa wprowadzanych zmian legislacyjnych lub zakresu dokonywanych konsultacji i ekspertyz oraz sposobu wykorzystania ich rezultatów, wymykają się spod ocen stricte prawnych. Podlegają one weryfikacji z innych punktów widzenia, w szczególności racjonalności działania, organizacyjnej sprawności lub zwykłej przyzwoitości postępowania”. Zob. Z. Kmiecik, *Rządy prawa mają ograniczać władzę absolutną*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9, s. 7.

<sup>239</sup> Poniższe rozważania na temat zjawisk polityzacji prawa i jurydyzacji polityki zostały zaczerpnięte i rozwinięte z mojego artykułu R. Kusiak-Winter, *Otoczenie polityczno-prawne...*, s. 103–118.

<sup>240</sup> Michał Paździora oraz Michał Stambulski, powołując się na *Zarys teorii prawa* Sławomiry Wronkowskiej i Zygmunta Ziemińskiego, wskazują na swoisty czynnik temporalny różnicujący prawo i politykę i zauważają przy tym ciekawą zależność: „Tworzenie prawa jest działalnością polityczną, lecz w momencie powstania normy prawnej genetyczna polityczność takiej normy zostaje tajemniczo zapomniana”, zob. M. Paździora, M. Stambulski, *Co może dać nauce prawa polityczność? Przyczynek do przyszłych badań*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2014, nr 1, s. 65.

<sup>241</sup> Zob. art. 4 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

również przez organy administracji, które swą pośrednią legitymację demokratyczną czerpią z poparcia parlamentu<sup>242</sup>. To z kolei uświadamia, że administracja jest umiejscowiona w podwójnej ambiwalentnej roli, która nakazuje staranną refleksję nad zagadnieniem odpowiedzialności (a)politycznej administracji. Jeśli bowiem rozpatrujemy administrację jako składnik egzekutywy, która z mocy upoważnienia legislatora stanowi prawo powszechnie obowiązujące, to jest wówczas naturalnym przedłużeniem polityki i odpowiada za samodzielny namysł nad rozwojem polityk publicznych<sup>243</sup>. Jeśli natomiast wskazujemy na podstawową funkcję administracji, jaką jest wykonywanie prawa, to należy podkreślić jej bezstronny i apolityczny charakter i odpowiedzialność będzie oceniana wedle kryteriów związania prawem.

Należy zwrócić uwagę, że przeciwieństwem polityzacji prawa jest stanowienie prawa przez organy lub podmioty administracyjne pozbawione klasycznej legitymacji demokratycznej, co *prima facie* może budzić respekt i zaufanie wobec eksponowania elementów fachowości i niezależności od nacisków politycznych. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze niebezpieczeństwo podejmowania decyzji legislacyjnych bez zagwarantowania wystarczających mechanizmów demokratycznej kontroli<sup>244</sup>. Przykładem odbiegającym od klasycznych wzorców legitymacji parlamentarnej będzie wyposażenie

<sup>242</sup> W Polsce organy administracji publicznej posiadają kompetencję do tworzenia określonych rodzajów źródeł prawa (rozporządzenia, zarządzenia, prawo miejscowe). Już sama Konstytucja RP przyznaje kompetencje do wydawania rozporządzeń Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesowi Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), ministrowi kierującemu działem administracji rządowej (art. 149 pkt. 2). Warto w tym miejscu podnieść udział administracji w tworzeniu prawa rangi ustawowej w formie inicjatywy ustawodawczej. Więcej na ten temat zob. M. Rękawek-Pachwicewicz, *Udział administracji w procesie tworzenia prawa*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 253 i n.

<sup>243</sup> Wydaje się, że to właśnie we Francji administracja uzyskała najsilniejsze prerogatywy stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Na mocy Konstytucji V Republiki administracja uzyskała kompetencje nie tylko do wydawania rozporządzeń wykonawczych konkretyzujących ustawy (*règlements d'exécution des lois*), ale również do wydawania niezależnych od ustawodawstwa rozporządzeń autonomicznych (*règlements autonomes*). Jak zauważa Paul Gonod, współczesna konstytucja wprowadziła istotne *novum*, nakreślając granice regulacji materialnoprawnej ustawy. W czasach III. i IV. Republiki doszło bowiem do rozłamu w zakresie wydawanych rozporządzeń, gdyż obok rozporządzeń wykonawczych do ustaw pojawiły się rozporządzenia autonomiczne – dla umożliwienia egzekutywie wydawania regulacji w celu utrzymania porządku publicznego oraz zagwarantowania funkcjonowania *service public*. Jednocześnie orzecznictwo sądów administracyjnych ustaliło katalog spraw obowiązkowo regulowanych w ustawie (w tekście jest wskazana ewolucja historyczna). Konstytucja obecnie obowiązująca zawiera w art. 34 katalog spraw zastrzeżonych dla ustawy oraz w art. 37 ust. 1 zastrzeżonych dla rozporządzenia autonomicznego. Należy pamiętać, że zgodnie z konstytucją zakres regulacji rozporządzenia może zostać rozszerzony za sprawą referendum (art. 21) oraz upoważnienia czasowego wydanego w ustawie (art. 38). Zob. P. Gonod, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Frankreich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge...*, s. 193 i n.

<sup>244</sup> Na ten aspekt niejednokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny RP. Przykładowo w jednym z orzeczeń Trybunał powołuje się na art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, dopuszczając szeroką interpretację przedstawicielstwa narodu, jeżeli organy władzy publicznej „zostały powołane przez Konstytucję do realizacji woli Narodu a ich działalność – poddana jest w sposób mniej lub bardziej bezpośredni kontroli społeczeństwa”. Zob. wyrok TK z 31.05.2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, nr 5, poz. 47; M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 43.

w kompetencje prawodawcze rozmaitych agencji (np. unijnych działających w transnarodowych sieciach organów administracji publicznej<sup>245</sup>) oraz struktur administracji międzynarodowej<sup>246</sup>.

Zagadnienie polityzacji prawa uświadamia, że odpowiedzialność administracji względem polityki jest konstruowana w demokratycznym procesie stanowienia prawa, będąc wypadkową wyważania różnorodnych opcji i argumentów politycznych. Natomiast zjawisko stanowienia prawa przez wspomniane niezależne podmioty administracyjne nakazuje pilne poszukiwanie alternatywnych mechanizmów zagwarantowania odpowiedzialności administracji przed polityką, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Polityzacji prawa towarzyszy nieodzownie jurydyzacja polityki, co oznacza, że jedną z najważniejszych funkcji prawa jest tworzenie formalnych ram dla działalności politycznej. W tym sensie prawo nie tylko delimituje politykę, ograniczając dowolność i uznaniowość, ale przede wszystkim ją umożliwia, będąc podstawowym narzędziem realizacji polityki<sup>247</sup>. Stąd wynika również przytoczone na wstępie założenie, że to właśnie prawo konstytuuje mechanizmy odpowiedzialności administracji wobec polityki.

Należy dodać, że prawo jest postrzegane jako podstawowy instrument depolityzacji administracji również przez wprowadzenie standaryzacji i formalizacji. To natomiast ma znaczenie dla oceny odpowiedzialności administracji. Istnieje zatem prosta zależność – im większa formalizacja w działalności administracji, tym bardziej w ocenie odpowiedzialności administracji kładzie się nacisk na przestrzeganie i wierność procedurom ograniczającym dowolność działania<sup>248</sup>. Odpowiednia doza standaryzacji i formalizacji ma niewątpliwe zalety: daje wskazówki i orientację, zapobiega wytworzeniu się niewydolności, ułatwia i optymalizuje wykonywanie zadań publicznych, jest narzędziem przeciw samowoli biurokratycznej oraz czyni działania administracji bardziej przewidywalnymi i przejrzystymi<sup>249</sup>.

<sup>245</sup> J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 95 i n.

<sup>246</sup> M. Glaser, *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, Heidelberg 2010; M. Knauff, *Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*, Heidelberg 2010, s. 248.

<sup>247</sup> Utożsamiając realizację polityki ze sprawowaniem władzy, należy się zgodzić z Leszkiem Morawskim, że prawo administracyjne jest jednocześnie instrumentem sprawowania i ograniczania władzy w państwie, służącym racjonalizacji oraz sprzyjającym przewidywalności i obliczalności zachowań, jak również osiągnięcia celów, nawet tych niegodnych realizacji, zob. L. Morawski, *Instrumentalizacja prawa (zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6, s. 17.

<sup>248</sup> Na ten temat z punktu widzenia reform proefektywnościowych w wybranych krajach Europy zob. R. Kusiak-Winter, *Performance Management w administracji publicznej – uwarunkowania, dylematy, wyzwania*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 10, s. 49 i n.

<sup>249</sup> W sprawie niekorzystnego wpływu błędów formalizacji na działalność administracji zob. J. Korczak, *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 180–225; *idem*, *Regulacje jakościowe prawa samorządu terytorialnego*, [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, red. E. Jasiuk, Radom 2012, s. 273–307.

Standaryzacja i formalizacja spełniają zatem ważną funkcję: umożliwiają depolityzację struktury odpowiedzialności administracji. Dzieje się tak dla urzeczywistnienia ideałów demokratycznego państwa prawa. Oznacza to, że w odniesieniu do administracji przestrzeń współzależności polityki i prawa znajduje najpełniejszy wyraz w postulatcie związania administracji prawem. Co znamienne, dogmatyka administracji kontynentalnej kładzie tradycyjnie wzmoczony nacisk na analizę czynników gwarantujących praworządność, co z kolei mogłoby sprawiać wrażenie zaniedbywania czynników demokratycznych (politycznych). Takiemu myśleniu towarzyszą obawy, że instrumentalizowanie prawa do realizacji partykularnych celów politycznych grozi przekształceniem państwa prymatu prawa w państwo prymatu polityki nad prawem<sup>250</sup>.

## 2. Odpowiedzialność administracji przed polityką z perspektywy sterowania ustawowego

### 2.1. Wprowadzenie

Centralnym instrumentem kreowania struktury odpowiedzialności administracji w demokracji parlamentarnej jest sterowanie ustawami. Sterowanie stawia pytanie o stopień związania administracji prawem, zaś w aspekcie komparatystycznym ukazuje odmienne sposoby osiągania zamierzonych przez ustawę celów. W poniższych rozważaniach kluczowe znaczenie ma kwestia, czy klasyczny podział ról między polityką i administracją (odpowiednio stanowienie i wykonywanie prawa) jest nadal tym podstawowym wyznacznikiem relacji i odpowiedzialności administracji wobec polityki, czy może najnowszy rozwój prawodawstwa idzie w kierunku zmiany ugruntowanych od lat rozwiązań.

Punktem wyjścia i podstawową przesłanką sterowalności ustawami jest obowiązywanie zasady praworządności. W rozdziale poświęconym jurydyzacji zostało ukazane kluczowe znaczenie tejże zasady dla konstrukcji odpowiedzialności administracji jako bytu prawnego. W tym miejscu zostanie wskazana szczególna rola parlamentu jako demokratycznej instancji odpowiedzialności wyłonionej w wyborach powszechnych i jednocześnie jako kreatora elementów relacyjnych odpowiedzialności administracji.

---

<sup>250</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 47 i n. Zaznaczyć przy tym należy, że zagrożenia prymatu polityki nad prawem wynikają z realnych niebezpieczeństw traktowania prawa w sposób instrumentalny, co degradowa jakość i sam status prawa. Szerzej na ten temat zob. E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, *passim*; H. Kaczmarczyk, *Rządy prawa, a nie ludzi. Poglądy F. A. von Hayeka na temat instrumentalizacji prawa*, Kielce 2011, *passim*.



W demokracji parlamentarnej ustawa jest zasadniczym medium sterowania działaniami administracji publicznej<sup>251</sup>. Pełna sterowalność ustawami zachodzi wówczas, gdy występuje klasyczna dychotomia ról między administracją a polityką, gdzie polityka stanowi ustawy, precyzując w sposób wyczerpujący cel i metody realizacji ustawy, zaś administracja wykonuje prawo realizując cele polityki wedle wytycznych. W tym przypadku wykonywanie prawa jest wyłącznie czynnością apolityczną i techniczną, zaś legitymacja demokratyczna zostaje „skonsumowana” w procesie powstawania ustawy. Wówczas również układ odpowiedzialności jest jasny i nie budzi żadnych wątpliwości, ponieważ o wszystkim zadecydowano w procesie stanowienia prawa i administracja jest wyłącznie wykonawcą woli politycznej zapisanej w ustawie. Warunkiem jest taka konstrukcja normy prawnej, która określa wyczerpująco wszystkie elementy procesu stosowania prawa<sup>252</sup>. Wtedy odpowiedzialność administracji sprowadza się do oceny wykonywania prawa w znaczeniu zadośćuczynienia wszystkim wymogom formalnym zapisanym w prawie<sup>253</sup>.

Jeśli wykonywanie prawa przez administrację postrzegane jest jako czynność apolityczna i techniczna, to uchwalenie ustawy oznacza zakończenie procesu politycznego, któremu towarzyszy przekonanie, że legitymacja demokratyczna znajduje ujście w procesie powstawania ustawy. Natomiast im większą swobodę ustawodawca pozostawia administracji w wykonywaniu prawa, tym więcej polityki odnajdujemy w jej działaniach, zaś odpowiedzialność wobec polityki gwarantują dodatkowe zabezpieczenia proceduralne i organizacyjne dla prawidłowego podejmowania decyzji. Należy z całą mocą podkreślić, że nie każda swoboda działania administracji zawiera w sobie potencjał kształtowania polityki czy zachowania o znamionach politycznych. Dużo

---

<sup>251</sup> Jak trafnie zauważa Wolfgang Kahl, niezależnie od zmian i przełomów w sferze publicznej sterowanie ustawami stanowi w dalszym ciągu najważniejsze medium sterowania działalnością administracji publicznej, zaś inne typy są tylko jej uzupełnieniem (np. medium doboru odpowiedniej formy organizacyjnej, medium budżetu, medium zarządzania kadrami), zob. W. Kahl, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Deutschland*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge...*, s. 126.

<sup>252</sup> Należy uściślić, że stopień szczegółowości związania administracji prawem dotyczy wszystkich etapów stosowania prawa przez organ administracyjny. Posługując się konceptualizacją zaproponowaną przez Jerzego Wróblewskiego, należy stwierdzić, że związanie prawem znajduje pełny wyraz, gdy organ administracji nie ma wątpliwości z jednoznacznym ustaleniem przepisu prawa, jaki w danym przypadku obowiązuje i – co ważniejsze – nie ma wątpliwości w zakresie ustalenia znaczenia przepisu prawa, ponieważ nie zawiera pojęć niedookreślonych. Na etapie oceny dowodów organ jednoznacznie stwierdza, które fakty zostały udowodnione, a następnie dokonuje subsumpcji faktu uznanego uprzednio za udowodniony, by na końcu ustalić skutki prawne uznania określonego faktu za udowodniony, zob. J. Wróblewski, *Stosowanie prawa przez organy administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972, nr 12, s. 16 i n.

<sup>253</sup> Takie sytuacje mają przykładowo miejsce w przypadkach zagrożenia życia, zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego, co do których norma prawna przewiduje na tle danego stanu faktycznego wydanie przez organ administracyjny tylko jednej możliwej decyzji zgodnej z prawem. Mowa jest wówczas o „redukcji uznania do zera” (*Ermessensreduktion auf Null*).



zależy od typu normy prawnej – jeśli jest ona skierowana na subsumpcję faktu uznano za udowodniony, to najczęściej działanie administracji jest pozbawione wyborów politycznych<sup>254</sup>.

Jednak zarówno w przeszłości, jak i współcześnie regułę stanowi sytuacja, gdy ustawodawca z różnych względów (również politycznych) odstępuje od pełnej i wyczerpującej determinacji prawnej sposobu działania administracji, pozostawiając jej tzw. luz decyzyjny<sup>255</sup>. Nie tyle tu mowa o konieczności dokonania wyboru przez organ jednego z możliwych alternatywnych skutków prawnych (np. „organ może”<sup>256</sup>), ile o tym, że dysponuje on określoną wolnością wyboru, która powoduje przesunięcie punktu ciężkości w ocenie odpowiedzialności administracji. Chodzi tu zwłaszcza o przypadki uwzględnienia samodzielnej interpretacji ustawowych sformułowań niejednoznacznych czy nieostrych (typu interes społeczny<sup>257</sup>, interes publiczny<sup>258</sup>, dobro wspólne<sup>259</sup> czy bezpieczeństwo publiczne<sup>260</sup>). Wtedy organ administracyjny staje się z konieczności przedłużeniem demokratycznie wybranego parlamentu, rekonstruując cele i zamierzenia ustawy<sup>261</sup>. W związku z tym należy uznać, że zakres samodzielności i tym samym odpowiedzialności administracji w toku wykonywania ustaw jest stopniowalny, w zależności od stopnia konkretyzacji elementów procesu stosowania prawa.

<sup>254</sup> Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge...*, s. 1181.

<sup>255</sup> Jak podkreśla Jan Zimmermann, „Administracja publiczna, która oczywiście w państwie prawnym jest całkowicie prawem związana, nie może funkcjonować bez tego rodzaju luzów, a istnienie tych luzów jawi się jako immanentna cecha prawa administracyjnego upoważniającego administrację do działania”, zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 204.

<sup>256</sup> Np. art. 98 § 1 ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.). Zwroty te występują w połączeniu z terminami określającymi charakter dokonywanej czynności, np. „może obniżyć” (art. 39 ust. 1 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2204)). Niejednokrotnie zwroty te bywają sprzężone z innymi wyrażeniami sugerującymi możliwość wyboru, np. „może wyrazić zgodę” (art. 38 ust. 3 ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1202) czy „może uznać” (art. 118 ustawy z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2138 ze zm.)). Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne...*, s. 265.

<sup>257</sup> M. Wyrzykowski, *op. cit.*, *passim*.

<sup>258</sup> M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 287 i n.

<sup>259</sup> M. Stahl, *Dobro wspólne...*, s. 47 i n.

<sup>260</sup> Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10, s. 49 i n.

<sup>261</sup> Postrzeganie uznania administracyjnego jako swoistego rodzaju przedłużenia woli ustawodawcy jest zauważalne u Zbigniewa Cieślaka, który łączy tę kategorię z realizacją dobra wspólnego. Dzieje się tak, gdy niezależnie od zakresu szczegółowości uregulowania elementów sytuacji organ administracyjny może w sposób samodzielny, „niejako zastępując ustawodawcę”, zdecydować o treści skutku prawnego i przez to zrealizować dobro wspólne, zob. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Warszawa 2011, s. 83–87.

Tak nakreślony rozkład odpowiedzialności między polityką a administracją, gdzie przedstawiciele narodu świadomie przerzucają ciężar (politycznej) odpowiedzialności na (a)polityczny organ stosujący prawo administracyjne jest nieunikniony i posiada długie tradycje ukształtowane w kulturze prawnej poszczególnych państw. We wszystkich badanych krajach tym zasadniczym mechanizmem przesuwania punktu ciężkości w ocenie odpowiedzialności administracji jest instytucja władzy dyskrecjonalnej administracji (luzu decyzyjnego)<sup>262</sup>, określanego niekiedy zbiorczym pojęciem „wyważania”<sup>263</sup>. W związku z tym punktem wyjścia do niniejszych rozważań jest twierdzenie, że nic bardziej nie oddaje specyfiki relacji pomiędzy instancją a podmiotem odpowiedzialności niż podejście polityki do kwestii udzielenia administracji w ustawie określonej swobody działania. Niezmiernie istotne jest również podejście doktryny do zagadnienia władzy dyskrecjonalnej. Na tym tle obserwujemy znaczące różnice w badanych systemach administracji publicznej, co znajduje swoje przełożenie już chociażby w sposobie definiowania oraz rozumienia roli i funkcji luzu decyzyjnego administracji w doktrynie.

## 2.2. Dwa ujęcia władzy dyskrecjonalnej

Istnieje jeden zasadniczy element wspólny dla wszystkich badanych porządków prawnych i jest nim obowiązywanie zasady legalności, zwanej również zasadą praworządności (*Legalitätsprinzip, principe de légalité, rule of law*). Nie podlega zatem dyskusji, że zarówno polska, jak i niemiecka, brytyjska czy francuska administracja są administracjami sterowanymi ustawami i tym samym posiadającymi legitymację demokratyczną pochodzącą bezpośrednio od parlamentu. Ale już na etapie analizy zasady legalności dadzą się – w dużym uproszczeniu – zaobserwować dwa przeciwstawne podejścia, które rzutują na odmienną ocenę władzy dyskrecjonalnej i, w konsekwencji, odmienną ocenę odpowiedzialności administracji przed polityką. Rzeczone podejścia nawiązują do szeroko dyskusowanego w doktrynie dylematu współistnienia administracji swobodnej i związanej<sup>264</sup>,

<sup>262</sup> W poniższych rozwiązaniach pojęcie władzy dyskrecjonalnej i luzu decyzyjnego będzie używane w szerokim znaczeniu, obejmując zwłaszcza przypadki samodzielnego dokonywania wyborów przez organ administracyjny, nie tylko przez interpretację pojęć nieostrych, ale również przez interpretację woli ustawodawcy pozwalającą na samodzielne kształtowanie polityki administracyjnej.

<sup>263</sup> W sprawie pojęcia „wyważania” zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 266. Autor wiąże „wyważanie” z wykonywaniem uznania, gdzie samo pojęcie uznania jest ujmowane bardzo szeroko. Zdaniem Jana Zimmermanna określenie „wyważanie” należy traktować bardzo szeroko i odnosić je do wszelkiej, nawet pozadyskrecjonalnej działalności administracji publicznej, zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 220 i n.

<sup>264</sup> Ten swoisty dylemat trafnie ujmuje Dorota Dąbek, pisząc: „prawodawca każdorazowo staje zatem przed dylematem wyboru między tak ścisłym określeniem przedmiotu regulacji, jak to tylko możliwe, albo przekazaniem dokładnego dookreślenia treści przepisu podmiotom stosującym prawo. Wybór drugiego z możliwych rozwiązań jest nastawiony na podział pracy między prawodawcą a organami stosującymi prawo”, D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 358.

którego esencją jest występowanie obok siebie związania administracji prawem i władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej<sup>265</sup>.

Pierwsze podejście znamionuje restrykcyjne rozumienie zasady legalności. Im bardziej legislator stara się determinować i sterować w ustawie działaniami administracji, unikając wydawania norm blankietowych oraz używania pojęć otwartych i nieostrych, tym bardziej skłania się ku koncepcji odpowiedzialności administracji za wierność ustawie i literze prawa.

Jednak, jak już była o tym mowa, ustawodawca najczęściej odstępuje od pełnej i wyczerpującej determinacji prawnej sposobu działania, pozostawiając administracji określony zakres swobody działania, która jednak w dalszym ciągu powinna podlegać ocenie wedle kryteriów praworządności. Stąd powstaje preferencja legislatora w kierunku stanowienia norm o charakterze kondycjonalnym (kauzalnym), które charakteryzuje specyficzna budowa zawierająca co najmniej hipotezę i skutek prawny<sup>266</sup>. Rzeczona konstrukcja normy prawnej umożliwia, by administracja dysponowała opcją wyboru między różnymi sposobami zachowania się w obliczu stanu faktycznego określonego w hipotezie normy ustawowej. Daje to możliwość rozstrzygnięcia zindywidualizowanego, a jednocześnie ustawowo zdeterminowanego (instytucja uznania). Stanowienie norm kondycjonalnych jest wyrazem dążności ustawodawcy do odpolitycznienia administracji, która przy zaistnieniu określonego stanu faktycznego jest zobowiązana wydać decyzję administracyjną o określonej treści. To zatem (polityczne) prawo administracyjne staje się dzięki zastosowaniu norm kondycjonalnych tym zasadniczym medium odpolitycznienia administracji, czyniąc z niej twór odpowiedzialny za wykonywanie prawa, a nie za realizowanie własnej polityki (własnych polityk publicznych), co jest charakterystyczne dla norm zadaniowych prawa administracyjnego.

Podział norm prawa administracyjnego na normy kondycjonalne oraz normy zadaniowe oddaje po części zaproponowany w literaturze podział działań administracji na

---

<sup>265</sup> Na ten temat zob. A. Błaś, *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, AUWr No. 2154, „Prawo” 1999, t. CCLXVI, s. 23–32; Z. Duniewska, *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 97 i n. Jak zauważa Małgorzata Jaśkowska, „zasada związania administracji publicznej prawem nie wyklucza istnienia władzy dyskrecjonalnej”, M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne...*, s. 231.

<sup>266</sup> Na temat podziału norm prawa administracyjnego zob. w szczególności m.in. A. Chełmoński, *Typy norm prawnych materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUWr No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 71 i n.; J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UJ, DCXXVII, Prace Prawnicze” 1982, nr 99, s. 199; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 82 i n.; Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 59; M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 112. Na temat klasyfikacji norm prawa administracyjnego w Niemczech zob. R. Breuer, *Konditionale und finale Rechtsetzung*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2002, Nr. 127, s. 523 i n.

te o charakterze wykonawczym i planistycznym<sup>267</sup>. Administracja prowadzi działalność wykonawczą w procesie realizacji ustaw, gdy podejmuje zamierzenia i cele przyjęte w ustawie, z góry narzucone administracji przez ustawodawcę, a inkorporowane w treści norm prawnych<sup>268</sup>. Natomiast działalność planująca administracji jest realizowana w granicach szerszego upoważnienia ustawowego, które nie da się wcisnąć w sztywny gorset hipotezy i dyspozycji normy ustawowej. Normy zadaniowe określają wprawdzie ogólne cele i preferencje działalności administracyjnej, ale jednocześnie oczekują od administracji samodzielnego dookreślenia lub sprecyzowania celów oraz dobraniu właściwych środków prowadzących do realizacji tychże celów.

Jest zatem symptomatyczne, że preferowanie norm kondycyjalnych idzie w parze z większą powściągliwością ustawodawcy do udzielania administracji władzy dyskrecyjnej i traktowania tej ostatniej jako ostateczność. Przejawia się to przykładowo w zakazie domniemywania uznania administracyjnego, które powinno być udzielone wprost w ustawie, a nie w sposób dorozumiany. Wówczas uznanie staje się kategorią prawną, którą należy kontrolować w działalności orzeczniczej sądów. Z tym zagadnieniem łączy się ściśle konieczność ustalenia granic uznania i delimitacji tej kategorii w stosunku do wszystkich innych przejawów władzy dyskrecyjnej administracji publicznej. Chodzi o to, że tylko wypracowanie jasnych i niebudzących wątpliwości prawnych granic uznania pozwoli na sprawowanie niezależnej kontroli sądowej.

Drugie przeciwstawne podejście cechuje brak rygorystycznej interpretacji zasady legalności. Równie ważne co działanie w zgodzie z literą prawa jest działanie uwzględniające ogólnie przyjęte niepisane zasady oraz poczucie zdrowego rozsądku piastunów organów administracji. Odzwierciedleniem takiego podejścia jest zamierzona działalność legislatora polegająca na rezygnacji z dążenia do wyczerpującej i precyzyjnej determinacji prawnej działania administracji. Znajduje to wyraz w tendencji do tworzenia w ustawie norm blankietowych oraz stosowania pojęć nieostrych i niedookreślonych. W tym ujęciu na pierwszy plan wysuwa się dążność parlamentu do uczynienia z administracji bytu odpowiedzialnego nie tyle za wierne realizowanie litery prawa, ile za samodzielne prowadzenie polityki publicznej. W związku z tym w procesie legislacyjnym występuje preferencja na rzecz stanowienia norm zadaniowych (norm finalnych, norm planowania<sup>269</sup>), które w sposób ramowy formułują cel, pozostawiając

---

<sup>267</sup> H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009, s. 161; A. Jędrzcak, *Planowanie jako działanie podejmowane dla realizacji wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. I, Warszawa 2017, s. 193.

<sup>268</sup> A. Jędrzcak, *op. cit.*, s. 193.

<sup>269</sup> Małgorzata Jaśkowska określa desygnaty norm finalnych (zadaniowych, planowania) w oparciu o ustalenia literatury niemieckiej. Ich charakterystyka łączy się ściśle ze zjawiskiem planistycznej wolności kształtowania podmiotów administracji publicznej i silną orientacją tychże norm na kształtowanie przyszłości. Zob. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009, s. 161 – podają za: M. Jaśkowska,

administracji dużą swobodę w zakresie sposobów i metod realizacji. Sprostanie wymogom ustawowym czyni z administracji byt odpowiedzialny za działanie twórcze, przedsiębiorcze i elastycznie reagujące na zmiany w rzeczywistości administrowania. Warto zatem podkreślić, że w przeciwieństwie do podejścia pierwszego, w którym prawo było narzędziem odpolitycznienia administracji, to tutaj przeciwnie – normy zadaniowe (finalne, planowania) ze swej istoty zakładają polityczność administracji odpowiedzialnej za aktywne poszukiwanie sposobów rozwiązywania problemów społecznych oraz gospodarczych<sup>270</sup>.

W świetle omawianego podejścia widzimy odmienne nastawienie parlamentu do udzielania administracji władzy dyskrejonalnej. Istnieje domniemanie, że zawsze gdy norma prawna zawiera sformułowania ogólne, nieprecyzyjne i nieostre, występuje woła ustawodawcy do udzielenia administracji swobody działania. W związku z tym nie dziwi również słabe zainteresowanie orzecznictwa czy doktryny do dokonywania konceptualizacji czy delimitacji uznania administracyjnego w stosunku do innych form władzy dyskrejonalnej. Stąd przykładowo instytucja uznania jawi się bardziej jako zawór umożliwiający odformalizowanie i uelastycznianie administracji niż jako kategoria czysto prawna.

Konstatując, należy wskazać na kluczowe znaczenie władzy dyskrejonalnej, która – jakkolwiek różnie rozumiana w różnych systemach prawnych – ukazuje najważniejsze elementy determinujące zagadnienie odpowiedzialności administracji sterowanej ustawą parlamentarną. Odzwierciedla nie tylko nastawienie legislatora do roli i funkcji administracji w systemie sprawowania władzy, które ma przełożenie w strukturze normy prawnej. Również uświadamia istnienie różnorodności fundamentów, na jakich są budowane relacje odpowiedzialności administracji kreowanej w ustawie. Możliwy jest zatem fundament legalistyczny, gdzie ustawa jest w zamyśle tym podstawowym budulcem relacji nie tylko na linii instancja – podmiot odpowiedzialności, ale i również podmiot – adresat odpowiedzialności. Wszakże cele i zadania administracji mają w efekcie końcowym zaspokajać potrzeby jednostek i ich zbiorowości. Jednak możliwy i równie

---

*Uznanie administracyjne...*, 251. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dla realizacji planu konieczne jest wyposażenie organów administracyjnych w swobodne uznanie, zob. J. Starościk, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 174.

<sup>270</sup> Należy uzupełnić, że normy zadaniowe (finalne, planowania) występują w aktach planowania finansowego, jakim jest budżet, oraz w innych aktach zbliżonych do planów, czyli np. w strategiach czy w programach. W literaturze podkreśla się, że normy zadaniowe konstruują szczególne obowiązki, które są instrumentem realizacji rozmaitych celów o charakterze strategicznym, operacyjnym czy informacyjnym. Również oddziaływanie dotyka zróżnicowanego kręgu adresatów, obejmuje rozmaite obszary działania i zróżnicowane horyzonty czasowe, zob. Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 147.

demokratyczny jest fundament odpowiedzialności oparty na historycznie i kulturowo ukształtowanym zaufaniu, jakim parlament obdarza administrację, które znajduje odzwierciedlenie w przyznawaniu w ustawie szerokiego zakresu władzy dyskrecjonalnej administracji dla realizacji zadań publicznych.

### 2.3. Charakterystyka wybranych porządków prawnych

Poniżej nastąpi charakterystyka wybranych porządków prawnych. Jednak już na wstępie należy zaznaczyć, że nakreślone powyżej dwa skrajne rozwiązania mają charakter modelowy i trudno je w całości przenieść na grunt rozwiązań prawnych określonego państwa. Inna trudność polega na tym, że o ile w niemieckim i polskim prawie i w piśmiennictwie istnieje duża staranność w zakresie dokonywania typologii władzy dyskrecjonalnej w odniesieniu do uznania (*das Ermessen*) i wykładni pojęć nieostrych (*unbestimmte Rechtsbegriffe*), to tyle doktryny francuska i brytyjska wykazują słabe zainteresowanie dokonywaniem stosownych konceptualizacji.

Scharakteryzowane powyżej pierwsze podejście jest najpełniej urzeczywistnione na gruncie prawa niemieckiego. Tam podstawowym fundamentem odpowiedzialności administracji przed polityką jest założenie o sterowalności ustawami (*gesetzliche Steuerung der Verwaltung*). Stanowi ono jednocześnie podstawę legitymacji działania administracji uregulowaną w *Grundgesetz*<sup>271</sup>, czyli w Ustawie Zasadniczej Niemiec (art. 20 ust. 3), tworząc ważny czynnik w procesie konstytucjonalizacji prawa administracyjnego Niemiec<sup>272</sup>. Zagadnienie to było wielokrotnie rozwijane w orzecznictwie *Bundesverfassungsgericht* (Federalnego Sądu Konstytucyjnego), który wywodzi z zasady legalności dwie zasady szczegółowe, a mianowicie pierwszeństwo ustawy oraz zastrzeżenie ustawowe<sup>273</sup>. W związku z tym można powiedzieć, że nawet jeżeli administracja

<sup>271</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949*, BGBl. I 1949, s. 1.

<sup>272</sup> Jak twierdzi *Bundesverfassungsgericht*, legitymacja demokratyczna administracji manifestuje się najpełniej w wyborach parlamentarnych i w uchwalaniu ustaw przez parlament, które stanowią kryteria działania dla władzy wykonawczej, jak również dzięki respektowaniu zasady związania administracji poleceniami rządu. W słynnym wyroku z 1990 r. *Bundesverfassungsgericht* zaproponował trzy modele legitymacji administracji, wśród których na pierwszym miejscu wymienił legitymację rzeczowo-merytoryczną (sterowanie przez ustawę i budżet roczny) oraz kontrolę parlamentarną, zob. BVerfGE 83, 37 vom 6.06.1990 *Ausländerwahlrecht I*, 2 BvF 2, 6/89.

<sup>273</sup> Zasada zgodności działania administracji z ustawami (*das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*) jest dla *Bundesverfassungsgericht* podstawą do wyprowadzenia zasady pierwszeństwa ustawy (*Vorrang des Gesetzes*), która stanowi, że działanie administracji nie może godzić w normy ustawy, oraz zasady zastrzeżenia ustawowego (*Vorbehalt des Gesetzes*), która głosi, że w sprawach zastrzeżonych ustawami (*Vorbehaltbereich*) administracja może działać wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego. Linia orzecznictwa *Bundesverfassungsgericht* wskazuje, że jest to zakres spraw obejmujących wszystkie sprawy mogące mieć znaczenie dla kształtowania praw jednostki (*für alle grundrechtsrelevanten Maßnahmen der Verwaltung*), również i te związane z wewnętrzną organizacją administracji, zob. przykładowo orzeczenia *Bundesverfassungsgericht*: BVerfGE 20, 150 vom 5.08.1966 *Sammlungsgesetz*, 1 BvF 1/61; BVerfGE 40, 237 (249) vom 8.10.1975 *Justizverwaltungsakt*, 2 BvR 883/73; BVerfGE 78, 214 (227) vom 31.05.1988



podejmuje działania w różnorodnych formach prawnych i posiada mniejszy lub większy zakres swobody działania, to jej odpowiedzialność jest niezmiennie oceniana w kontekście podległości ustawie. Eberhard Schmidt-Aßmann użył w tym kontekście symptomatycznego określenia administracji niemieckiej jako „administracji dyrygowanej ustawami” (*gesetzesdirigierte Verwaltung*)<sup>274</sup>.

Dyrygowanie ustawami oznacza po pierwsze, że ustawa jest źródłem legitymizacji działań administracji we wszystkich możliwych wymiarach (zwłaszcza zaś w zakresie strukturalnym i funkcjonalnym), dzięki czemu również decyzje organu administracyjnego są postrzegane jako przejaw sprawowania władzy w systemie demokracji parlamentarnej. Po drugie, założenie o sterowalności ustawami sugeruje konieczność możliwie dokładnego zaprogramowania działań administracji, co jest osiągalne najpełniej przez stanowienie norm kondycyjalnych, które – w odróżnieniu od norm zadaniowych – nie powinny pozostawiać administracji trudnej do zweryfikowania swobody działania<sup>275</sup>. Natomiast jeśli już zaistnieje konieczność udzielenia administracji w ustawie władzy dyskrecjonalnej, to jest ona zdominowana podejściem legalistycznym<sup>276</sup>. Jest to równoznaczne z ustanowieniem prawnej delimitacji granic uznania (*das Ermessen*)<sup>277</sup> oraz kontrolą zgodności działania administracji z celem uznania. Na poziomie federacji określenie granic uznania zawiera ustawa o postępowaniu administracyjnym (§ 40 *Verwaltungsverfahrensgesetz*<sup>278</sup>) oraz

---

Unterhaltsleistung ins Ausland, 1 BvR 520/83; BVerfGE 80, 137 (161) vom 6.06.1989 Reiten im Walde, 1 BvR 921/85; BVerfGE 83, 130 (142, 151) vom 27.11.1990 Josefine Mutzenbacher, 1 BvR 402/87; BVerfGE 95, 267 (307) vom 8.01.1997 Altschulden, 1 BvR 48/94 – podaję za: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009, s. 181.

<sup>274</sup> E. Schmidt-Aßmann, [w:] *Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 1993, s. 11.

<sup>275</sup> Już w 1966 r. socjolog Niclas Luhmann zwrócił jako pierwszy uwagę na preferencję ustawodawcy niemieckiego do stanowienia norm kondycyjalnych w prawie administracyjnym, zob. N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlin 1966, s. 35 i n. W późniejszych latach autor ten poszerzył swoją tezę, obejmując paradygmatem kondycyjności cały porządek prawny, pisząc: „*Programme des Rechtssystems sind immer Konditionalprogramme*“, zob. N. Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, Berlin 1993, s. 195.

<sup>276</sup> Jak zauważył w jednym ze swych orzeczeń Federalny Sąd Administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*), swobodne uznanie administracji stanowi nierozzerwalną część porządku prawnego i konstytucyjnego („ein legitimer Bestandteil der Rechtsordnung und verfassungsmäßigen Ordnung”), zob. BVerfGE 11, 95 vom 9.08.1960 Kohlenhandel, IC 42/59.

<sup>277</sup> W doktrynie i w orzecznictwie podkreśla się, że organ wykonuje uznanie administracyjne odpowiednio do celu określonego w ustawie oraz zachowania ustawowych granic uznania. Analiza obowiązujących przepisów prawnych pozwoliła na wypracowanie nauki o błędach uznania administracyjnego (*Ermessensfehlerlehre*), która zakreśla granicę swobodnego uznania oraz zakres możliwej kontroli sądowej. Szerzej na ten temat zob. M. Kment, S. Vorwalter, *Beurteilungsspielraum und Ermessen*, „Juristische Schulung“ 2015, s. 193–201.

<sup>278</sup> § 40 *Verwaltungsverfahrensgesetz* stanowi: „Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten”. Zob. *Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland* vom 01.01.1977 (BGBl. I S. 1253).

ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (§ 114 Verwaltungsgerichtsordnung<sup>279</sup>)<sup>280</sup>.

Stosunkowo porównywalne i najbliższe rozwiązaniom niemieckim są uregulowania obowiązujące w Polsce z tą jedną ważną różnicą, że istota i zakres władzy dyskrejonalnej nie zostały określone w jednym przepisie, lecz są wyprowadzane z całości przepisów porządku prawnego i w tym znaczeniu stanowią wytwór doktryny prawniczej<sup>281</sup>. Zasadnicze znaczenie dla określenia odpowiedzialności administracji ma ustawa i zasada praworządności. Zasadę wprowadza konstytucyjnoprawny obowiązek działania władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP)<sup>282</sup>, co jednocześnie zawiera w sobie niemiecką formułę pierwszeństwa ustawy oraz zastrzeżenia ustawowego<sup>283</sup>. Szczególne obostrzenie konstruuje art. 31 Konstytucji RP w odniesieniu do praw podstawowych, stanowiąc, że ustawowo gwarantowane wolności i prawa człowieka mogą być ograniczone wyłącznie w przypadkach ściśle określonych w konstytucji<sup>284</sup>. Inaczej niż w Niemczech ustawodawca polski nie definiuje wprost granic władzy dyskrejonalnej administracji i dlatego ogólne ramy prawne są powszechnie wyprowadzane z zasady legalności w wymiarze materialnym oraz formalnym<sup>285</sup>. W przypadku uznania administracyjnego oraz w pozostałych przypadkach występowania luzu decyzyjnego administracji zastosowanie znajdują zwłaszcza ogólne zasady postępowania

<sup>279</sup> § 114 ust. 1 Verwaltungsgerichtsordnung zdanie pierwsze stanowi: „Soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht auch, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist”. Zob. Verwaltungsgerichtsordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 21.01.1960 (BGBl. I S. 17).

<sup>280</sup> Jak zauważa Małgorzata Jaśkowska, § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz oraz § 114 Verwaltungsgerichtsordnung oznacza ograniczenie kontroli sądowej, która nie może być dokonywana według kryteriów słuszności i celowości – zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne...*, s. 290.

<sup>281</sup> W doktrynie podkreśla się, że przepisy prawa pozytywnego stanowią podstawę do sprawowania władzy dyskrejonalnej administracji. W odniesieniu do uznania administracyjnego jego granice wyznaczają konsekwencje prawne oraz dyrektywy wyboru tych konsekwencji, których źródłem jest prawo pozytywne. M. Mincer dzieli je na dyrektywy ogólne, wyprowadzane z ogólnych zasad konstytucji i prawa administracyjnego, oraz dyrektywy szczegółowe pochodzące z prawa administracyjnego materialnego, zob. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 91.

<sup>282</sup> A. Błaś, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 28; W. Skrzydło, *Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2013.

<sup>283</sup> W ujęciu komparatystycznym zob. T. von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin–Heidelberg 2008, s. 86.

<sup>284</sup> Jak słusznie zauważa Mariusz Kotulski, „Wolność człowieka została w Konstytucji RP potraktowana bardzo szeroko, gdyż jak wynika z art. 31, nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje, a jednocześnie przepis ten zobowiązuje każdego do poszanowania wolności i praw innych”, zob. M. Kotulski, *Wolność w aspekcie publicznoprawnym*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym: VII Krakowsko-Wrocławskie...*, s. 55.

<sup>285</sup> E. Ura, *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 511 i n.

administracyjnego, dotyczące się wykładni i stosowania prawa przez organ administracyjny. Podobnie jak w Niemczech, przeważająca większość głosów w doktrynie opowiada się za wąskim rozumieniem uznania, ograniczając jego zastosowanie wyłącznie do wyboru jednego z możliwych skutków prawnych przy zaistnieniu określonego stanu faktycznego<sup>286</sup>. Jednak w związku z brakiem ustawowego określenia kryteriów kontroli uznania administracyjnego i opieraniu się na ogólnie obowiązujących zasadach prawnych, sądowa kontrola uznania w Polsce jest w dużym stopniu niejednolita i utrudniona<sup>287</sup>.

Na tle rozwiązań niemieckich i polskich rysuje się znacząca odmienność uregulowań brytyjskich i francuskich, zaś te dwa ostatnie wykazują podobieństwa w zakresie relacji zasady praworządności do władzy dyskrecjonalnej. W odniesieniu do systemu administracji brytyjskiej, gdzie brakuje konstytucji w postaci jednego aktu pisanego, zaś zasady działania administracji zostały w dużym stopniu ukształtowane w procesie historycznym na bazie norm prawa zwyczajowego, odpowiedzialności administracji przed polityką nie można sprowadzić do dyrygowania ustawami. W tej materii wiodącą funkcję posiada niepisana zasada *rule of law* o zobowiązaniu wszelkich podmiotów władzy publicznej do przestrzegania prawa. Jednak inaczej niż w prawie polskim i niemieckim, gdzie zasada praworządności ma tradycyjnie na celu odpolitycznienie administracji, to z zasady *rule of law* wywodzona jest możliwość szerokiego zastosowania władzy dyskrecjonalnej na rzecz administracji (*discretionary powers*)<sup>288</sup>. Zasada ta dopuszcza istnienie szerokich kompetencji uznaniowych, ale jednocześnie wymaga wytyczenia zasad ogólnych, według których władza dyskrecjonalna będzie wykonywana, oraz ścisłego ustalenia jej granic przez sądy, w celu zachowania równowagi między skutecznością

<sup>286</sup> M. Mincer, *op. cit.*, *passim*; I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 32 i n.; J. Łukasiewicz, E. Ura, *Konstrukcja luzu normatywnego w kontekście warunków stosowania prawa przez administrację publiczną*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)* 1996, vol. XLIII, s. 330; R. Piszko, *Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1–2, s. 231 i n.; L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 46 i n.; H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1, s. 9–24; P. Ruczkowski, *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2012, s. 60; A. Kotowski, *Dyskrecjonalność władzy administracyjnej – próba nowego ujęcia*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, Warszawa 2014, t. 6, s. 51 i n.; P. Wilczyński, *Aksjologia uznania administracyjnego*, [w:] *Aksjologia prawa...*, s. 875 i n.

<sup>287</sup> W tym miejscu warto przytoczyć opinię Zbigniewa Kmieciaka i Joanny Wegner-Kowalskiej, wedle których sądy w przeważającej większości koncentrują się na zagadnieniach proceduralnych, unikając materialnych aspektów uznania administracyjnego, zob. Z. Kmieciak, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 27.

<sup>288</sup> Powołując się na opinię Williama Wade oraz Christophera Forsytha, Małgorzata Jaśkowska kojarzy *rule of law* z koniecznością balansowania prawa administracji do sprawowania władzy uznaniowej oraz przestrzegania praw jednostki, podkreślając jednocześnie, jak istotną rolę odgrywają argumenty natury prakseologicznej. Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne...*, s. 239.

egzekutywy a ochroną praw obywateli<sup>289</sup>. Upoważnienie do działania dyskrejonalnego jest najczęściej zawarte w *statut law* (prawie pisanim)<sup>290</sup>, niemniej jednak może również wynikać z *common law*<sup>291</sup>.

W odniesieniu do *statute law* istnieje powszechne przekonanie, że już samo użycie w ustawie pojęć nieostrych, otwartych lub niedookreślonych stanowi parlamentarne upoważnienie do udzielenia administracji władzy dyskrejonalnej (domniemanie luzu decyzyjnego). W związku z tym kluczowe znaczenie w procesie stosowania prawa ma postępowanie wstępne tzw. *conditions of jurisdiction*<sup>292</sup>. Jest ono nakierowane na zbadanie, czy ustawa zawiera upoważnienie dla administracji do sprawowania władzy dyskrejonalnej, co następuje na podstawie analizy użytych pojęć ustawowych (*subjective language*), które nierzadko są sformułowane w sposób ogólny lub wymijający<sup>293</sup>. W doktrynie oraz w orzecznictwie interpretuje się rzeczzone sformułowania jako szerokie otwarcie furtki dla administracji do samodzielnej i twórczej interpretacji przepisów<sup>294</sup>.

<sup>289</sup> W zakresie sądowej kontroli swobodnego uznania decydujące znaczenie odgrywają zasady wypracowane w prawie zwyczajowym, zob. case *Wednesbury (Associated Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation)* [1948] 1 KB 223). Wynika stąd, że w sytuacjach, gdy rozstrzygnięcie administracji leży poza zakresem uprawnień przyznanych przez parlament (*ultra vires*), to w pełni uzasadniona jest ingerencja sądu. Natomiast we wszystkich pozostałych przypadkach, tj. gdy administracja działa w zakresie swoich uprawnień, ingerencja sądów powinna być wstrzemięźliwa. Zwłaszcza niedopuszczalne jest zastępowanie rozstrzygnięć administracji przez rozstrzygnięcia sądu, pod pretekstem, że to sąd zaproponuje alternatywne rozsądne rozwiązanie. Ponadto strona przeciwna może zarzucić administracji działanie nieracjonalne (*unreasonableness*), co *prima facie* kłóci się z ideą władzy dyskrejonalnej administracji. Zarzut *unreasonableness* ma własne materialno-prawne znaczenie, gdy wykonywanie władzy dyskrejonalnej nie narusza wprawdzie *rule of law*, jednak działanie administracji jest niedopuszczalne z uwagi na naruszenie praw podstawowych jednostki oraz jeśli jest tak niedorzeczne, że „żaden racjonalnie działający urząd nie mógłby dojść do takiego rozstrzygnięcia” („which is so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question could have arrived at it”). Zob. sprawa GCHQ (Government Communications Headquarters), *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* [1985] AC 374, 410 (GCHQ case).

<sup>290</sup> *Statut law* to – krótko mówiąc – przeciwieństwo *common law*. Jest to zbiorowe określenie używane na oznaczenie wszelkiego prawa pisanego. Obejmuje nie tylko ustawy wydawane przez parlament, ale również prawodawstwo delegowane przez parlament, w tym rozporządzenia rządowe lub akty prawa miejscowego.

<sup>291</sup> Władza dyskrejonalna administracji na podstawie *common law* jest realizowana na podstawie szczególnych prerogatyw Korony (*royal prerogative*) wypracowanych w prawie sędziowskim. Już w XVIII w. William Blackstone zdefiniował *royal prerogative* w następujący sposób: „By the word prerogative we usually understand that special pre-eminence which the King hath, over and above all other persons, and out of the ordinary course of common law, in right of his regal dignity... it can only be applied to those rights and capacities which the King enjoys alone, in contradiction to others, and not to those which he enjoys in common with any of his subjects”, zob. W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford 1765–1769 – podają za: A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, London 2007, s. 246.

<sup>292</sup> Drugi element to rozstrzygnięcie sprawy co do meritum (*merits*).

<sup>293</sup> W. Wade, Ch. Forsyth, *Administrative Law*, wyd. 9, London 2004, s. 21.

<sup>294</sup> Warto przywołać w tym miejscu sentencję wyroku w sprawie *Hammersmith*, którą rozpatrywał House of Lords z wniosku gmin przeciwko ministrowi, który ograniczając wysokość opłat, uszczuplił dochody jednostek lokalnych. W wyroku Lord Bridge podniósł, że o ile zarzut naruszenia praworządności byłby ewidentną przesłanką do wszczęcia postępowania (np. gdy minister realizuje nielegalne cele albo

W tej swoistej sytuacji należy wskazać na powstanie niekorzystnych konsekwencji determinujących sytuację prawną osób administrowanych, ponieważ z perspektywy jednostki powstaje niepewność prawna<sup>295</sup>. Stąd centralna funkcja zasady *rule of law*, która nakazuje przestrzeganie ogólnie przyjętych zasad i reguł oraz funkcja kontrolna sprawowana przez sądy, które badają, czy nie dochodzi do nadużycia władzy na podstawie interpretacji przepisów oraz ogólnie przyjętych zasad.

We Francji zasada legalności (*principe de légalité*) nie jest zapisana w konstytucji, będąc regułą prawa sędziowskiego wypracowaną i rozwiniętą w długoletniej działalności orzeczniczej *Conseil d'État*<sup>296</sup>. O ile w systemie polskim i niemieckim praworządność stanowi ten najważniejszy punkt odniesienia w dyskusji o dopuszczalności i zakresie władzy dyskrecjonalnej, o tyle w doktrynie francuskiej te dwie kategorie są traktowane albo jako stojące ze sobą w sprzeczności, albo jako takie, które nie powinny wchodzić ze sobą w konflikt<sup>297</sup>. Istnieje bowiem powszechne przekonanie, że zasada legalności nie rozciąga się na wszystkie sfery aktywności administracji, gdyż w przeciwnym przypadku administracja byłaby bierna i bezwolna jak maszyna<sup>298</sup>. Nie dziwi zatem, że tego typu poglądom towarzyszy słabe zainteresowanie doktryny i orzecznictwa i woli systematyzacji omawianego zagadnienia<sup>299</sup>. Uznanie traktowane jest jako pojęcie zbiorcze, odzwierciedlające wszelkie przejawy samodzielności działania podmiotów i organów administracji publicznej.

---

przyświecają mu motywy niezwiązane merytorycznie ze sprawą), o tyle decyzje w zakresie polityki gospodarczej podlegają zaskarżeniu z uwagi na nieracjonalność działań (*irrationality*) tylko w wyjątkowych przypadkach (np. ewidentna dowolność i samowola, podstęp albo zła wola), zob. sprawa *Regina v. Secretary of State ex parte Hammersmith and Fulham London Borough Council*: HL 4 Oct 1990. November 20, 2018 admin Off Judicial Review, Local Government, References: [1990] 3 WLR 898, [1991] 1 AC 521, [1991] UKHL 3 – podają za: P. Craig, *op. cit.*, s. 355.

<sup>295</sup> T. von Danwitz, *op. cit.*, s. 35.

<sup>296</sup> V. Schlette, *Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensakten in Frankreich*, Baden-Baden 1991, s. 145. Warto w tym miejscu podkreślić, że w ujęciu historycznym *principe de légalité* początkowo odzwierciedlała wyższość parlamentu wobec wszystkich innych rodzajów władzy w państwie i zarazem symbolizowała dystans czy wręcz nieufność wobec administracji; T. Danwitz, *op. cit.*, s. 63.

<sup>297</sup> J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, Paris 2000, s. 88 – podają za: M. Sobol, *Władza dyskrecjonalna w poglądach francuskiej nauki prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5, s. 81; R. Grote, *Ermessenslehre und Ermessenspraxis in Frankreich*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 1986, s. 269 i n.

<sup>298</sup> J. Koch, *Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfen des Bürgers gegenüber der Verwaltung*, Berlin 1997, s. 39 i n.; J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, s. 87. Konieczność swobodnego i elastycznego działania administracji uzasadnia René Chapus, porównując administrację nadmiernie skrepowaną przepisami prawnymi do robota, który funkcjonuje wedle jednego zaprogramowanego wzorca, zob. R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, wyd. 15, Paris 2001.

<sup>299</sup> Konrad Nowacki twierdzi nawet, iż określenie „władza dyskrecjonalna”, będąca synonimem uznania, zanika w orzecznictwie francuskich sądów administracyjnych, K. Nowacki, *Problem dyskrecjonalności działania administracji we Francji*, „Nowe Prawo” 1980, nr 2, s. 102.



Uzasadnieniem przydzielania władzy dyskrecjonalnej w systemie brytyjskim oraz francuskim jest konieczność oswobodzenia administracji od krępujących i sztywnych wymogów prawnych, a z drugiej strony zagwarantowanie niezależności administracji względem innych instytucji. Przydzielenie administracji władzy dyskrecjonalnej oznacza, że administracja jest odpowiedzialna za samodzielną realizację postawionej przed nią misji. W Wielkiej Brytanii odpowiedzialność administracji jest konstruowana wokół konieczności zadośćuczynienia postulatowi dobrej administracji (*principles of good administration*)<sup>300</sup>, we Francji natomiast podkreśla się odpowiedzialność administracji za urzeczywistnianie interesu publicznego (*intérêt général*), stawianego tradycyjnie ponad interesem indywidualnym.

Brak restrykcyjnej interpretacji zasady legalności oraz szerokie rozumienie instytucji władzy dyskrecjonalnej przejawia się m.in. w tym, że w systemie francuskim oraz brytyjskim prawodawca preferuje stanowienie przepisów o charakterze ogólnym i ramowym, by umożliwić administracji swobodną i elastyczną reakcję na wymogi rzeczywistości<sup>301</sup>. Wśród rzeczonych przepisów szczególną funkcję odgrywiają normy o charakterze finalnym (zadaniowym, planowania), stawiające przed administracją cel do osiągnięcia, jednocześnie pozostawiając swobodę dookreślenia celów oraz wyboru metod i środków działania. Preferencja parlamentu na rzecz norm finalnych jest wyrazem zaufania wobec administracji, że będzie realizować cele wytyczone w parlamencie z zachowaniem ogólnie sformułowanych w ustawie wymogów politycznych, gospodarczych i społecznych. Przyznanie władzy dyskrecjonalnej w normach zadaniowych oznacza, że podstawowym wyznacznikiem odpowiedzialności administracji jest obowiązek kształtowania własnej polityki publicznej (*administrative policy*).

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić, że władza dyskrecjonalna jest w administracji brytyjskiej oraz francuskiej kluczowym elementem konstrukcji odpowiedzialności administracji przed polityką, która w dużym zakresie opiera się na relacji zaufania. Prawodawca świadomie sięga po ramową determinację prawną działań administracji, korzystając z konstrukcji norm finalnych. Zaufanie to udzielenie administracji upoważnienia do działania z wyznaczeniem celów społecznych czy gospodarczych, w szczególności w zakresie działania efektywnego i ekonomicznego. Wówczas na plan pierwszy wysuwają się polityczne funkcje działania administracji i mierniki politycznej oceny.

<sup>300</sup> J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 67.

<sup>301</sup> W doktrynie francuskiej wskazuje się, że tendencja stanowienia przepisów o charakterze ramowym pociąga za sobą szczególne konsekwencje dla działalności orzeczniczej sądów. Konieczność wykładni przepisów ramowych powoduje wydawanie orzeczeń szczegółowych i kazuistycznych, zatracając ważną funkcję porządkującą i systematyzującą sądów. Zob. R. Breuer, *Konditionale und finale Rechtssetzung*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2002, Bd. 127, s. 523.



## 2.4. Analiza prawnoporównawcza

Konstatując, należy podkreślić, że wbrew różnicom zaobserwowanym w regulacjach prawa administracyjnego w Polsce i w Niemczech z jednej strony oraz w Wielkiej Brytanii i we Francji z drugiej strony, odpowiedzialności administracji za działanie praworządne oraz odpowiedzialności administracji wynikającej ze sprawowania władzy dyskrecyjnej nie można traktować w kategoriach wykluczających się. W przeciwnym wypadku wszelkie ustawowe upoważnienie do swobodnego działania administracji należałoby określić jako bezprawne. Są to zatem bardziej kategorie komplementarne i współwystępujące obok siebie, które stanowią o istocie współczesnej administracji publicznej.

Należy również stwierdzić, że we wszystkich omawianych systemach mamy do czynienia z administracją sterowaną ustawami, czyli taką, która jest odpowiedzialna za realizację wymogów wynikających z ustaw. Istnieje ogólna wola i konsens polityczny co do potrzeby przyznania administracji w ustawie władzy dyskrecyjnej, by mogła ona reagować w sposób elastyczny i odpowiedni do wymogów rzeczywistości. Jednak konieczność sprostania wyzwaniom owej luki czasowej między prawem i życiem<sup>302</sup> w żaden sposób nie umniejsza i nie uszczupla legitymacji demokratycznej administracji. Warunkiem jest przestrzeganie zasady praworządności i wówczas każde działanie administracji jest sterowane ustawami niezależnie od stopnia i szczególowości determinacji prawnej oraz stopnia i zakresu przydzielanej władzy dyskrecyjnej (konieczności wyważania przez administrację).

Odmienne postrzeganie funkcji władzy dyskrecyjnej czy odmienne preferencje na rzecz stanowienia norm finalnych lub kondycyjnych nie oznaczają słabszej czy mniej wartościowej legitymacji demokratycznej administracji publicznej. We wszystkich badanych państwach obowiązuje zasada praworządności, która wszędzie oznacza udzielenie (wyraźnego lub dorozumianego) upoważnienia parlamentu do działania w warunkach władzy dyskrecyjnej.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że we wszystkich badanych systemach prawnych korzystanie z władzy dyskrecyjnej jest nieodłącznym elementem oceny odpowiedzialności administracji publicznej. Węzłowe różnice należy upatrywać w miernikach oceny władzy dyskrecyjnej administracji i tym samym oceny odpowiedzialności administracji. A zatem w systemie administracji polskiej i niemieckiej ocena korzystania z luzu decyzyjnego administracji odbywa się przez pryzmat zasady legalności. Rzeczona zasada determinuje zagadnienie swobody działania i odpowiedzialności administracji do

---

<sup>302</sup> Iwona Bogucka podnosi, że to luka czasowa między prawem i życiem wymusza konieczność uelastyczniania administracji, co stanowi podstawową przesłankę wprowadzenia instytucji uznania administracyjnego, zob. I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 41.

tego stopnia, że „nie jest ono postrzegane jako (niebudząca emocji) norma, lecz jako noszący znamiona patologii przypadek szczególnie „poluzowania i osłabienia zasady związania administracji ustawą”<sup>303</sup>. Wydaje się, że takie podejście jest podyktowane bolesnymi doświadczeniami nadużycia władzy z okresu reżimów totalitarnych starszej i nowszej historii obu państw. W związku z tym, nawet jeśli konieczność udzielenia luzu decyzyjnego jest uzasadniona w kontekście umożliwienia racjonalnego administrowania, to jednak za każdym razem na plan pierwszy jest wysuwane niebezpieczeństwo nadużycia czy instrumentalizacji tej instytucji w kontekście zagrożenia dla sytuacji prawnej jednostki i idei państwa prawa<sup>304</sup>. W związku z powyższym zaworem bezpieczeństwa i gwarantem odpowiedzialności administracji jest ustanowienie prawnych granic sprawowania władzy dyskrecyjnej.

Wnioski na temat preferencji prawodawcy w zakresie stanowienia norm kondycyjnych nie oznaczają, że w Polsce i w Niemczech brakuje norm finalnych. Przeciwnie, zwłaszcza członkostwo w strukturach unijnych oznacza wzmożoną obecność norm typu zadaniowego (finalnego), które z konieczności stawiają przed administracją większy zakres swobody działania. Niemniej jednak należy stwierdzić, że zaobserwowane preferencje są głęboko zakorzenione w historii, tradycji i kulturze prawa administracyjnego obu krajów.

Natomiast w przypadku administracji brytyjskiej i francuskiej, gdzie szczęśliwie uniknięto rządów systemu totalitarnego, ocena swobodnego uznania i odpowiedzialności administracji nie wykazuje już tak silnych związków z zasadą legalności. W literaturze wskazuje się na historycznie ukształtowane relacje zaufania parlamentu wobec administracji, przy czym ich uzasadnienie jest zgoła odmienne w obu krajach. We Francji łączy się ściśle z rozumieniem roli i funkcji państwa w społeczeństwie, które ma realizować interes publiczny nawet kosztem interesu indywidualnego. A zatem gdy działania administracji nie obejmują swym zasięgiem praw podstawowych jednostki, to normy finalne (zadaniowe, planowania) gwarantują elastyczność i swobodę działania administracji, by lepiej sprostać wymogom interesu publicznego<sup>305</sup>. Natomiast w Wielkiej Brytanii zaufanie ma silne podłoże relacyjne, ponieważ już początki demokracji

---

<sup>303</sup> Instytucja uznania w kontekście związania administracji prawem bywa w literaturze demonizowana, co w sposób ironiczny konstatuje Matthias Jestaedt: „die verwaltungsautonome Programmierung nicht als (wenig spektakulären) Regelfall, sondern als – pathologisch gekennzeichneten – Sonderfall der „Lockerung und Abschwächung der Gesetzesbindung“ begreift und konzipiert”, zob. M. Jestaedt, *Maßstäbe des Verwaltungshandelns*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. D. Ehlers, H. Pünder, wyd. 15, Berlin 2015, s. 332.

<sup>304</sup> Najdotknij obawy w tym zakresie formułuje Adam Błaś, twierdząc, że dyskrecyjne uprawnienia administracji publicznej stanowią jeden z kluczowych problemów demokratycznego państwa prawnego, A. Błaś, *Dyskrecyjne uprawnienia administracji publicznej*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. Z. Janku, Poznań 1999, s. 45.

<sup>305</sup> T. Danwitz, *op. cit.*, s. 51.

parlamentarnej opierały się nie tyle na idei trójpodziału władz, ile na głębokiej symbiozie i zaufaniu wewnątrz tych trzech rodzajów władzy. Przypomnijmy, że zarówno w parlamencie, jak i w samorządzie lokalnym oraz w sądach *common law* zasiadali przedstawiciele homogenicznej klasy właścicieli ziemskich, co było receptą na brak konfliktów i harmonijny rozwój Anglii<sup>306</sup>.

Jednak oparcie wniosków końcowych wyłącznie na różnicach kulturowych zakorzenionych w długoletniej tradycji administrowania byłoby sporym uproszczeniem. Naszkicowana binarność poglądów w zakresie władzy dyskrejonalnej administracji ulega bowiem widocznemu złagodzeniu, gdy weźmiemy pod uwagę procesy integracji europejskiej czy chociażby postęp techniczny i rozwój nowoczesnych technologii. W europejskiej przestrzeni prawnej od dawna czynione są starania w kierunku wprowadzenia standardów sprawowania władzy dyskrejonalnej w celu zapewnienia ochrony praw podstawowych i w tym zakresie widoczny jest proces konwergencji<sup>307</sup>.

Przykładowo we Francji pojawił się postulat zwiększenia konkretyzacji przepisów ustawowych, co znalazło swe odzwierciedlenie zarówno w orzeczeniach *Conseil d'État*, jak i *Conseil constitutionnel*<sup>308</sup>. Ten ostatni sformułował wymóg jasności, konkretności i precyzji ustaw, odnosząc je bezpośrednio do zasad konstytucyjnych, gdyż stanowią one fundament gwarancji praw podstawowych<sup>309</sup>. Również w Niemczech pojawiły się postulaty w kierunku zmiany sposobu traktowania ustawy. Ustawa to już nie tylko gwarant realizacji zasady państwa prawa, który obliguje administrację do wykonywania ustaw. Konstytucyjny wymóg szczegółowości ustawy nie zawiera obowiązku bardzo dokładnego precyzowania, ale wystarczającej konkretyzacji<sup>310</sup>. A nawet dostrzega się, że w niektórych przypadkach sformułowania niedookreślone są konieczne, by móc odpowiednio zareagować do sytuacji – zwłaszcza w prawie planowania przestrzennego, rozwoju techniki czy

<sup>306</sup> R. von Gneist, *op. cit.*, s. 704.

<sup>307</sup> Zob. m.in. Rekomendacja z 1980 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dotycząca wykonywania dyskrejonalnych kompetencji władz administracyjnych. Reguły korzystania z kompetencji dyskrejonalnych są zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej, uchwalonym przez Parlament Europejski w 2001 r. oraz Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z 2007 r. Prawo do dobrej administracji stanowi m.in., że władza publiczna musi działać zgodnie z prawem i nie może posługiwać się arbitralnymi środkami nawet wtedy, gdy korzysta z uprawnień dyskrejonalnych – zob. Z. Duniewska, *Władza dyskrejonalna...*, s. 97 i n.

<sup>308</sup> Zob. E. Schmidt-Aßmann, S. Dagrón, *Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Verwaltungsrecht“ 2007, Bd. 67, s. 434.

<sup>309</sup> *Conseil constitutionnel* odniósł postulat jasności, konkretności i precyzji ustaw do zasad konstytucyjnych, takich jak zasada równości (art. 6 DDHC), pewności prawnej (art. 16 DDHC) czy wolności (art. 4 i art. 5 DDHC). W jednym z orzeczeń CC zaproponował następującą definicję ustawy w nawiązaniu do art. 6 DDHC: „La loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative”, zob. *Conseil constitutionnel*, Décision n° 2004-500 DC du 29.07.2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, CC 2004-500 DC, cons. 12.

<sup>310</sup> Zob. BVerfGE 111, 54 (96) vom 7.06.2004 Rechenschaftsbericht, 2 BvR 383/03.

dziedzinach objętych materią regulacji. We wszystkich tych obszarach, gdzie brakuje wystarczającej wiedzy i doświadczenia co do zakresu oddziaływania ustawy, należy w procesie stosowania prawa przysposobić nowe dziedziny wiedzy i pozostawić pole do eksperymentowania. Te obszary nie są ani możliwe do całościowego ogarnięcia ustawą, ani do całkowitej kontroli przez sądy. W tej swoistej sytuacji widzimy, że chociaż mamy do czynienia z odmiennymi siłami sprawczymi zmian w zakresie sposobu regulacji ustawowej, to wydaje się, że zjawisko konwergencji będzie się z czasem jeszcze bardziej nasilać.

Wyprzedzając nieco ustalenia wynikające z rozdziału o europeizacji, należy stwierdzić, że procesy konwergencji w zakresie podejścia do władzy dyskrecjonalnej administracji mają współcześnie swe źródło na poziomie unijnym. Po pierwsze, zauważamy wyraźną preferencję ustawodawcy unijnego na rzecz stanowienia norm zadaniowych w celu realizacji polityk unijnych. O ile na gruncie prawa krajowego normy zadaniowe otwierają ze swej natury przestrzeń dla władzy dyskrecjonalnej, o tyle należy się zastanowić, czy ta zależność obowiązuje również na gruncie prawa unijnego? Otóż w doktrynie wysuwane są poglądy, że duża ilość norm finalnych w prawie unijnym powinna być postrzegana nie tylko jako instrument polityzacji administracji, ale jako metoda wykładni, która w konsekwencji ma doprowadzić do jednolitej interpretacji przepisów we wszystkich krajach członkowskich<sup>311</sup>.

Po drugie, w prawie unijnym niezmiernie istotne są wytyczne wdrażające ideę dobrej administracji. Oznaczają one nie tyle kwestionowanie instytucji uznania administracyjnego (w wąskim rozumieniu), które nadal jest decydujące w odniesieniu do norm kondycyjnych, ile akcentowanie samodzielności administracyjnej w innych obszarach, w szczególności w kontekście ograniczenia zakresu ich kontroli. W tym znaczeniu istotą władzy dyskrecjonalnej jest konieczność wyważania interesów i dokonywania wyborów na własną odpowiedzialność administracji<sup>312</sup>.

### **3. Odpowiedzialność administracji przed polityką w prawie administracyjnym**

#### **3.1. Wprowadzenie**

Odpowiedzialność administracji względem polityki jest przedmiotem regulacji odrębnej gałęzi prawa, jaką jest prawo administracyjne. Jak była już mowa w rozdziale poświęconym jurydyzacji, jednym z podstawowych przesłanek powstania prawa

<sup>311</sup> Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik...*, s. 1212.

<sup>312</sup> W. Hoffmann-Riem, *Eigenständigkeit der Verwaltung*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, t. I: *Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2006, s. 672–674.

administracyjnego była konieczność politycznego przezeblowania porządków społecznych Europy kontynentalnej okresu feudalizmu. To z kolei skutkowało potrzebą redefinicji układu powiązań i odpowiedzialności między polityką a administracją.

Niejednokrotnie stawiana jest teza o politycznym charakterze prawa administracyjnego<sup>313</sup>, przy czym rzeczona cecha ma zdecydowanie szerszy wymiar i sięga daleko poza problematykę odpowiedzialności administracji względem polityki<sup>314</sup>. Odnosi się bowiem do ogólnych celów i funkcji prawa administracyjnego, którymi jest urzeczywistnianie celów politycznych partii rządzącej, sprawowanie władzy, jak również komunikacja, konkretyzacja i realizacja woli politycznej suwerena, jakim jest naród<sup>315</sup>. Tak rozumianym funkcjom politycznym nieodzownie towarzyszy ponadczasowa funkcja prawa, jaką jest stabilizacja, przewidywalność oraz ograniczanie swobody zachowań podmiotów stanowiących i wykonujących prawo<sup>316</sup>. W związku z tym konstrukcja odpowiedzialności administracji przed polityką ma charakter służebny czy instrumentalny w tym sensie, że powinna być konstruowana z myślą o skutecznej realizacji celów i funkcji politycznych skonkretyzowanych w prawie administracyjnym, pamiętając jednakże o ponadczasowej misji administracji, jaką jest służenie dobru człowieka oraz dobru wspólnemu.

Postrzeganie prawa administracyjnego jako politycznego instrumentu regulacji stosunków społecznych w państwie oznacza nieuchronnie, że prawo to musi podlegać niezbędnym zmianom stosownie do pojawiających się wymogów rzeczywistości<sup>317</sup>. Konieczność reakcji na zmiany polityczne implikuje immanentną cechę prawa

<sup>313</sup> Zofia Duniewska twierdzi, że „prawo administracyjne jest najbardziej upolitycznioną gałęzią prawa, i to zarówno w procesie jego inicjowania, tworzenia, jak i stosowania”, zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 117.

<sup>314</sup> Poniższe rozważania na temat politycznych konotacji gałęzi prawa administracyjnego z podziałem na normy o charakterze ogólnym i szczegółowym, a także ustrojowym, materialnym i procesowym zostały zaczerpnięte, uzupełnione i rozszerzone z mojego artykułu R. Kusiak-Winter, *Otoczenie polityczno-prawne...*, s. 103–118.

<sup>315</sup> W tym kontekście warto przywołać związki prawa administracyjnego z polityką. Jak podkreśla Jan Jeżewski: „właśnie przedmiot polityki (znajomość celów, jakie należało stawiać przed administracją, trafny wybór środków i sposobów ich osiągnięcia, ocenę rezultatów) przesądził o tym, że pojmowano ją jako wiedzę o ulepszeniu administracji rzeczywistej, zarazem przesądził o jej metodologicznej odrębności od nauki prawa administracyjnego. Zatem polityka tak pojmowana jest immanentnym składnikiem administracji – wyodrębnianym, lecz nie separowanym. Jest to przede wszystkim polityka realizacji przez administrację zadań publicznych, zob. J. Jeżewski, *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 162.

<sup>316</sup> L. Morawski, *op. cit.*, s. 17–21; A. Habuda, *Prawo jako instrument ograniczania patologii w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Patologie w administracji publicznej*, red. J. P. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 59 i n.; Ł. Folak, *Instrumentalizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie...*, s. 365.

<sup>317</sup> Jak zauważa Joanna Lemańska: „Zmienność prawa administracyjnego, staje się zatem jego cechą podstawową. Stanowi to wręcz o konieczności wprowadzania częstych zmian, tak by nadążyć za życiem politycznym, społecznym czy gospodarczym. Prawo, które tego nie czyni, staje się regulacją nieprzystającą, nieadekwatną, a w rezultacie niespełniającą swej podstawowej roli”. Zob. J. Lemańska, *Niepewność prawa*

administracyjnego, jaką jest zmienność<sup>318</sup> oraz fragmentaryczność (heterogeniczność materii regulacji administracyjnoprawnej), co skutkuje brakiem kodyfikacji<sup>319</sup>. Na tym tle powstaje ważne pytanie, czy rzeczona zmienność i niestabilność regulacji prawnej znajduje odbicie w konstrukcji odpowiedzialności administracji przed polityką, czy może obowiązuje rozwiązanie przeciwne nakierowane na potrzebę budowania odpowiedzialności według kryteriów niewrażliwych na zmiany i zawirowania polityczne. Odpowiedzi należy udzielić, wskazując na złożoność materii normatywnej. Wielopostaciowość prawnej gwarancji odpowiedzialności administracji przed polityką zostanie przedstawiona za pomocą systematyki norm prawa administracyjnego z podziałem na prawo ogólne i szczegółowe, a także ustrojowe, materialne i procesowe.

### 3.2. W prawie administracyjnym ogólnym i szczegółowym

Im silniejsza konotacja polityczna prawa administracyjnego, tym pilniejsza potrzeba wyodrębnienia takich jego części, elementów i instytucji, które będą wykazywać rezystencję wobec zmienności polityki i polityków. W kontekście zagadnienia odpowiedzialności administracji należy stwierdzić, że taka potrzeba bynajmniej nie osłabia kontroli demokratycznej, lecz służy konstrukcji neutralnych i ponadczasowych kryteriów oceny działania administracji, dzięki czemu administracja podlega odpolityczeniu. Będąc odpowiedzialną wobec polityki za realizację programu wyborczego, administracja powinna być w dalszym ciągu oceniana wedle kryteriów zawartych w prawie. Odnosząc niniejsze rozważania do systematyki prawa administracyjnego, należy stwierdzić, że to przepisy ogólnego prawa administracyjnego<sup>320</sup>, które spełniają funkcję ujednolicenia

---

*administracyjnego, [w:] Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym: IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 72.

<sup>318</sup> Zmienność prawa administracyjnego można skontrastować, porównując z innymi gałęziami prawa. Przykładowo prawo cywilne czy karne jest skodyfikowane i zawiera kanon uniwersalnych instytucji prawnych jak umowa czy spadek, kara pozbawienia wolności czy recydywa – przy czym każda z tych instytucji powinna wykazywać duży stopień rezystencji w obliczu pojawiających się zmian politycznych czy gospodarczych. Również w odniesieniu do prawa konstytucyjnego, ujętego w jednym akcie prawnym, istnieją uzasadnione oczekiwania dużej stabilności z uwagi na ponadczasowe gwarancje praw człowieka i obywatela, jak również regulację najważniejszych zagadnień ustrojowych w danym państwie. Co innego prawo administracyjne – w obliczu złożonej i heterogenicznej materii regulacji administracyjnoprawnej od początku zrezygnowano z idei kodyfikacji, zaś zmieniająca się rzeczywistość administrowania stale wymusza korekty w obowiązującym prawie.

<sup>319</sup> Zdaniem Andrzeja Wasilewskiego kodyfikacja prawa administracyjnego wydaje się utopią, zob. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, *passim*. Jak słusznie zauważa Ewa Ura, nie ma w stopniu optymalnym wypracowanych zasad ogólnych prawa administracyjnego, które mogłyby stać się przedmiotem kodyfikacji, zob. E. Ura, *Wybrane zagadnienia kształtowania się prawa administracyjnego i administracji w ujęciu historycznym*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo–Ekonomia” 1992, t. XI, s. 81–90.

<sup>320</sup> Termin „ogólne prawo administracyjne” został jako pierwszy wyszczególniony w dogmatyce niemieckiej za sprawą Lorenza von Steina – podaje za: T. Groß, *Die Beziehungen zwischen Allgemeinem und Besonderem Verwaltungsrecht*, „Die Verwaltung” 1999, Nr. 2, s. 57. Jednak w przeciwieństwie do Niemiec,



i konsolidacji prawa administracyjnego w możliwie spójną i stabilną materię<sup>321</sup>, gwarantując odpowiedzialność administracji wobec powszechnie przyjętych wartości, zasad i instytucji wspólnych dla całej gałęzi prawa administracyjnego.

W przeciwieństwie do ogólnego, prawo administracyjne szczegółowe (szczególne) stanowi odzwierciedlenie konkretnych rozwiązań w zakresie polityk publicznych, które jednocześnie oddają układ sił rządzących w państwie w danym miejscu i czasie. W doktrynie polskiej część szczegółowa utożsamiana jest najczęściej z materialnym prawem administracyjnym, odpowiadającym układowi resortowemu budowy struktur administracyjnych, poszczególnymi działami administracji czy instytucjami zarządzania lub też wyspecjalizowanymi obszarami działań administracji<sup>322</sup>. W związku z tym nasuwa się konstatacja, że będąc odbiciem rozlicznych polityk publicznych, prawo administracyjne szczegółowe kreuje wielość odpowiedzialności administracji za realizację licznych zadań publicznych wyrażonych w ustawach.

Podział prawa administracyjnego na ogólne i szczególne uwidacznia dwie odmienne i jednocześnie uzupełniające się wizje odpowiedzialności administracji odpowiednio do celów i funkcji ogólnego i szczegółowego prawa administracyjnego<sup>323</sup>. Z jednej bowiem

---

gdzie ogólne prawo administracyjne jest dobrze ukształtowaną i ugruntowaną instytucją dogmatyki prawa administracyjnego, w Polsce do dzisiaj wskazuje się na „[b]rak charakterystycznego dla innych gałęzi dobroku w postaci ustawodawstwa, orzecznictwa i doktryny jak w przypadku prawa cywilnego”, zob. B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Zarys prawa administracyjnego*, wyd. 3, Warszawa 2016, s. 10. W doktrynie polskiej brakuje przede wszystkim jednomyślności co do przedmiotu regulacji norm zaliczonych do części ogólnej. Przykładowo Józef Filipek zalicza do nich zagadnienia obejmujące: „udział norm prawa przedmiotowego w determinowaniu uprawnień, obowiązków, odpowiedzialności i sankcji w określonym stanie faktycznym, cechy podmiotów mających występować w stosunkach prawnych względem siebie, organizacyjne cechy osób prawnych, podstawy prawne i podstawy faktyczne zdarzeń sankcjonowanych oraz podstawy prawne i podstawy faktyczne zdarzeń umożliwiające lub oblijujące do stosowania egzekucji i innych sankcji prawnych, stosunek norm prawnych postępowania do norm prawnych zaliczanych do prawa materialnego itp.” Zob. J. Filipek, *Sprawa wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej w prawie administracyjnym*, [w:] *Problemy prawa publicznego. Emanuelowi Iserzonowi w hołdzie*, red. W. Skrzydło, J. Szreniawski, W. Taras, Lublin 1993, s. 42. Natomiast już od dłuższego czasu wysuwany jest pomysł przyjęcia ustawy o nazwie Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Jej uchwalenie bez wątplenia zakończy rzeczony spory delimitacji. W tej sprawie zob. J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2, s. 161 i n.; D. R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością...*, s. 291 i n.

<sup>321</sup> Na temat funkcji ogólnego prawa administracyjnego zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 124 i n.

<sup>322</sup> *Ibidem*, s. 126.

<sup>323</sup> W tym sensie warto przytoczyć zdanie Piotra Dobosza na temat ścisłego sprzężenia prawa szczegółowego z ogólnym prawem administracyjnym: „Zarówno aksjologia tej gałęzi, jak i system instytucji prawnych części szczegółowej nie mogą być przeciwstawiane założeniom zawartym w części ogólnej owej gałęzi prawa. Część szczegółowa to nie wyjątek od części ogólnej, ale obszar pełnej zastosowalności instytucji części ogólnej”, zob. P. Dobosz, *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i szczegółowej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 157 i n.

strony prawo szczegółowe (materialne) wysuwa na plan pierwszy „odpowiedzialność zadaniową” za realizację polityk publicznych sformułowanych w ustawie przez zwycięskie ugrupowanie polityczne. Dodatkowo fragmentaryczność i zmienność tych przepisów prawa może w skrajnych wypadkach sprawiać wrażenie odpowiedzialności wykluczających się, jeżeli określone zadanie niesie w sobie ładunek konfliktowy<sup>324</sup>. Natomiast uregulowania prawa ogólnego uświadamiają wagę płaszczyzny aksjologicznej w odpowiedzialności administracji, która powinna być wierna wszystkim zasadom i instytucjom o charakterze ponadresortowym i ponadczasowym i których bezsprzeczny walor stanowi rezystencja na naciski i zawirowania polityczne.

Należy w związku z tym stwierdzić, że niejako na przekór naturze prawa administracyjnego jako prawa podlegającego najbardziej wpływom politycznym, ogólne jego przepisy mają być urzeczywistnieniem dążności do budowania ponadczasowej systematyki oraz spójnego modelu administracji w państwie. Odnosi się to również do konstruowania odpowiedzialności administracji wedle kryteriów apolitycznych i uniwersalnych, podobnych zresztą do tych, które wynikają z postanowień konstytucji<sup>325</sup>. Na tym tle ujawniają się konieczne odniesienia i powiązania prawa administracyjnego ogólnego z prawem konstytucyjnym. Chodzi o podobieństwo płaszczyzn badawczych w zakresie konstrukcji relacji i odpowiedzialności pomiędzy władzą wykonawczą a pozostałymi rodzajami władzy w państwie, jednolite rozumienie funkcji administracji publicznej, kryteriów działania administracji, umiejscowienia administracji krajowej w strukturach europejskich i międzynarodowych czy wreszcie postrzeganie odpowiedzialności administracji przed społeczeństwem i obywatelem<sup>326</sup>.

Należy ponadto wskazać, że związki prawa administracyjnego z konstytucyjnym determinują również podmiotowy wymiar odpowiedzialności administracji. W rozdziale poświęconym konstytucjonalizacji zostało wykazane, że rzeczony związek wywodzi się jeszcze z czasów, kiedy materie obu dyscyplin były regulowane wspólnie w ramach tzw.

---

<sup>324</sup> Na przykład ochrona przyrody i zasobu liczebnego lasu z jednej strony oraz konieczność wycinki drzew z uwagi na likwidację szkodników z drugiej strony, co wyraźnie pokazał konflikt z Unią Europejską w sprawie wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Inny znamieny przykład to ochrona wolnej konkurencji w sektorze energetycznym z jednej strony oraz stosowanie polityki protekcjonizmu w związku z koniecznością wspierania energii odnawialnej z drugiej strony. Na temat konfliktu wartości w prawie administracyjnym zob. m.in. J. Boć, P. Lisowski, *op. cit.*, s. 19 i n.; J. Wilk, *Aksjologia czy aksjologie prawodawców miejscowych? O konfliktach wartości w stanowieniu prawa miejscowego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie...*, s. 277 i n.

<sup>325</sup> Należy jednakże mieć na względzie, że prawo konstytucyjne jest na wskroś prawem politycznym. Jak zauważa Claudio Franzius, „prawo ma specyficzny punkt widzenia na politykę: zadaniem prawa konstytucyjnego jest przetransportowanie konfliktu politycznego w konflikt prawny” (tłumaczenie własne), zob. C. Franzius, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2013, Bd. 138, s. 205.

<sup>326</sup> E. Schmidt-Abmann, *Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. F. Schoch, Berlin–Boston 2013, s. 5.

prawa politycznego<sup>327</sup>. Natomiast w układzie historycznym dalszy rozwój obu gałęzi prawa, polegający na rozdzieleniu prawa administracyjnego od prawa politycznego (konstytucyjnego), bywa w niektórych krajach postrzegany jako swoista emancypacja administracji od polityki, co podkreśla podmiotową odrębność administracji od egzekutywy politycznej<sup>328</sup>. To natomiast uświadamia, że zagadnienie odpowiedzialności administracji powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem występowania dwóch poziomów organizacyjnych: egzekutywy politycznej oraz administracji publicznej<sup>329</sup>. Współzależności i interakcje pomiędzy tymi dwoma wymiarami struktur są przedmiotem regulacji prawa administracyjnego ustrojowego, o czym mowa w dalszej części niniejszego rozdziału.

### 3.3. W prawie administracyjnym ustrojowym

#### 3.3.1. Uwagi ogólne

O ile ogólne prawo administracyjne kierunkuje odpowiedzialność administracji przed polityką wedle powszechnie uznanych zasad i wartości wspólnych dla całej gałęzi prawa, zaś prawo szczegółowe wedle sformułowanych w ustawie polityk i zadań publicznych, o tyle prawo ustrojowe uzupełnia ten obraz o wymiar strukturalny. Wskazuje właściwe organy, urzędy i jednostki odpowiedzialne za działania na rzecz dobra wspólnego.

Pojęcie ustroju od samego początku posiadało niezmiernie silne konotacje polityczne, dlatego nie może zabraknąć tego zagadnienia przy omawianiu odpowiedzialności administracji względem polityki. Już Arystoteles łączył ustrój z polityką, określając go jako „ujęcie w pewien porządek władz w ogóle, a przede wszystkim naczelnej z nich wszystkich”, przy czym „najlepszy ustrój jest ten, przy którym rządzą najlepsi”<sup>330</sup>. W tym

<sup>327</sup> Zob. F. K. Kasparek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. I-II, Kraków 1877–1881 – podaję za: *Polski słownik biograficzny*, hasło: *Kasparek, Franciszek Ksawery*, oprac. K. Opatek, t. XII, Wrocław 1966–1967, s. 176–178.

<sup>328</sup> Jako ilustracja może tu posłużyć rozwój w niemieckojęzycznym kręgu kultury prawnej, gdzie już od XIX w. zaczęto wyróżniać prawo państwowe (*Staatsrecht*), do którego zaliczano zarówno prawo konstytucyjne, jak i administracyjne, zob. R. von Mohl, *Das Staatsrecht des Königreiches...*, *passim*. Najprawdopodobniej to właśnie nieodzowne powiązanie ustroju z wymiarem politycznym sprawiło, że Otto Mayer, dokonując swej konceptualizacji nauki prawa administracyjnego, doszedł do wniosku, że prawo organizacji administracji nie wnosi nic do nauki prawa administracyjnego i w związku z tym wyłączył je poza nawias, przyporządkowując do prawa politycznego.

<sup>329</sup> Jak zauważa Jerzy Supernat, „takie rozumienie administracji publicznej upowszechnił w 1812 r. Charles-Jean Bonnin, rozróżniając rząd i administrację. Za podstawę tego rozróżnienia przyjął oddzielenie należących do rządu decyzji politycznych (zasadniczych) od pozostających w gestii administracji decyzji wykonawczych i technicznych (rutyny administracyjnej). Jak w 1875 r. napisał M. Block: „Rząd kieruje, daje impuls, a administracja działa, wykonuje”, (zob. [www.supernat.pl](http://www.supernat.pl)). Zdaniem Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy „administracja publiczna jest służą ustroju i aparatem wykonawczym władzy politycznej”, zaś jej cała działalność polega na wykonywaniu prawa i na nim się też opiera. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 79.

<sup>330</sup> Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowski, Warszawa 2004, s. 84 – podaję za: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 144.

miejszu warto zadać pytanie, czy owi „najlepsi” to władza pochodząca z demokratycznych wyborów (legislatywa), czy może władza wyłaniana wedle kryterium specjalistycznej wiedzy i fachowości (judykatura). Inaczej ujmując – czy „lepszą” jest odpowiedzialność władzy mocowana w sposób polityczny czy może ekspercki? Znamienne jest, że w odniesieniu do administracji (władzy wykonawczej) oba kryteria konstruowania odpowiedzialności znajdują zastosowanie, zaś centralnym zadaniem prawa administracyjnego ustrojowego jest kreowanie struktur odpowiedzialnych, ale jednocześnie działających w sposób fachowy, bezstronny, rzetelny i wedle najnowszego stanu wiedzy.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że podstawowym zagadnieniem odpowiedzialności administracji w wymiarze ustrojowym jest takie zaprojektowanie stosunków organizacyjnych między poziomem legislatywy oraz egzekutywy politycznej i administracji publicznej, który zagwarantuje skuteczną realizację legitymacji demokratycznej (politycznej) bez zakłócania profesjonalnej, nieprzerwanej i rutynowej realizacji funkcji na poziomie administracyjnym. Zagadnienie to powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem różnorodności układów strukturalnych w administracji funkcjonujących na zasadzie centralizacji lub decentralizacji, nie wyłączając specjalnych konstrukcji agencji i niezależnych urzędów zasadzających się na swoistym dystansie do politycznego mocodawcy. Niezmiernie ważne są przy tym mechanizmy realizujące odpowiedzialność *ex post*, do których należą instrumenty kontroli parlamentarnej oraz nadzoru prawnego, który jest niezmiernie ważny w przypadku struktur zdecentralizowanych. Ostatnie z wymienionych zagadnień jest przedmiotem odrębnych rozważań w rozdziale poświęconym europeizacji, gdzie dokonuję bezpośredniego porównania poszczególnych mechanizmów koordynujących w systemie prawa krajowego i unijnego<sup>331</sup>.

### 3.3.2. Centralizacja

W tradycyjnym ujęciu to przede wszystkim ustrój centralizacji najpełniej gwarantuje odpowiedzialność struktur administracyjnych wobec politycznego mocodawcy<sup>332</sup> i w związku z tym jest on postrzegany jako typ podstawowy<sup>333</sup>. Umieszczenie organów posiadających najsilniejszą demokratyczną legitymację na szczycie hierarchii administracyjnej i wyposażenie ich w kompetencje wydawania poleceń organom niższego

<sup>331</sup> Zob. podrozdział 2.3. „Mechanizmy koordynujące” w rozdz. IV w niniejszej pracy.

<sup>332</sup> Piotr Lisowski, analizując zjawisko centralizacji, zwraca szczególną uwagę na zaawansowany stopień zwierzchnictwa pisząc: „Centralizacja stanowi typ układu relacji strukturalnych najbardziej podobny do układu wewnętrznego. W istocie, układ scentralizowany stanowi najbliższe ewolucyjnie stadium modyfikacji układu dla kierownictwa wewnętrznego. [...] Centralizacja bazuje zatem na hierarchicznym podporządkowaniu, preferując zestaw form i sposobów oddziaływania sprzyjających wypracowaniu równie zaawansowanego zwierzchnictwa, zarówno w płaszczyźnie merytorycznej, jak i personalnej”. Zob. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 163.

<sup>333</sup> Wskazuje na to już chociażby brzmienie art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, która jako władzę wykonawczą wskazuje na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz hierarchicznie zbudowaną Radę Ministrów.

rzędu oznacza, że część polityczna jest w pierwszym rzędzie odpowiedzialna za wyznaczanie celów i ogólnych kierunków działań. W centralizacji odpowiedzialność administracji wobec polityki jest zapewniona za pomocą mechanizmów odpowiedzialności parlamentarnej rządu<sup>334</sup> oraz hierarchicznej budowy struktur rządowych, która umożliwi wydawanie wiążących wytycznych organom niższego rzędu. Jednocześnie hierarchia spełnia ważne funkcje gwarantujące neutralność, bezstronność czy fachowość działania administracji<sup>335</sup>.

Odnosząc się do ważnego zagadnienia odpowiedzialności politycznej rządu<sup>336</sup>, należy wskazać, że rząd tworzy samoistną władzę polityczną w tym znaczeniu, że ponosi „samodzielną odpowiedzialność za sprawy państwowe”<sup>337</sup>. Tę zależność trafnie ujął niemiecki Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1959 r., w którym wskazał, że rząd sprawuje samodzielną władzę decyzyjną, co wynika z nakazu demokratycznej konstytucji w państwie prawa<sup>338</sup>.

Układ hierarchiczny struktury administracyjnej, wyrażony najpełniej w weberskim modelu idealnej biurokracji<sup>339</sup>, nie został zaprojektowany i zadedykowany

<sup>334</sup> Chodzi tu o kumulację kompetencji kontrolnych i sankcyjnych parlamentu wobec egzekutywy. Należą tu przede wszystkim odwołanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów za pomocą wotum nieufności (art. 158 i 159 Konstytucji RP), inne środki przewidziane w konstytucji oraz ustawach (np. powoływanie komisji śledczych art. 111 Konstytucji RP). W znaczeniu wąskim kontrola oznacza obowiązki premiera i członków rządu w zakresie sprawozdawczości i udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie (art. 115 Konstytucji RP). Jest to wprawdzie odpowiedzialność typu proceduralnego, gdyż brakuje mechanizmów zmuszających rząd do postępowania według wskazówek parlamentu. Marian Grzybowski wskazuje na szczególne powiązanie polityczne rządu z parlamentem, pisząc: „Rada Ministrów funkcjonuje w zależności od Sejmu RP w tym sensie, iż winna ona posiadać zaufanie aktualnej większości sejmowej”. Ponadto obowiązujące prawo „nie wyklucza łączenia mandatu poselskiego (lub senatorskiego), a więc uczestnictwa w sprawowaniu władzy ustawodawczej, z udziałem w składzie Rady Ministrów”. Zob. M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 127–128.

<sup>335</sup> H.-H. Trute, *Funktionen der Organisation und ihre Abbildung im Recht*, [w:] *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, red. E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Baden-Baden 1997, s. 249.

<sup>336</sup> Odpowiedzialność parlamentarna (polityczna) rządu obejmuje zarówno odpowiedzialność indywidualną poszczególnych ministrów, jak i solidarną całego rządu. Jest ona centralną instytucją systemu demokracji parlamentarnej i opiera się na rozbudowanym mechanizmie kompetencji kontrolno-sankcjonującym parlamentu względem rządu. Na gruncie prawa polskiego zob. art. 155–160 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob. M. Cherka, M. Wierzbowski, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 249 i n.

<sup>337</sup> Jak słusznie zauważa Michał Kulesza, władza wykonawcza „to nie tylko «aparatus administracyjny» i «organy», lecz przede wszystkim [...] władza polityczna (rząd), ponosząca samodzielną odpowiedzialność za sprawy państwowe” – M. Kulesza, [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 98.

<sup>338</sup> W sentencji wyroku *Bundesverfassungsgericht* czytamy: „die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Regierung und ihre Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament [...] sind zwingende Gebote der demokratischen rechtsstaatlichen Verfassung”. Zob. BVerfGE 9, 268 (281) vom 27.04.1959 Bremer Personalvertretung, 2 BvF 2/58.

<sup>339</sup> Zob. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft...*, *passim*.



specjalnie z myślą o zagwarantowaniu odpowiedzialności administracji w warunkach demokracji. Przeciwnie, podstawowe przymioty układu hierarchicznego jak fachowość, kompetencja, specjalizacja, podział pracy, przestrzeganie zasad i reguł czy zasada pisemności i dokumentowania, doskonale się sprawdzają również w systemach totalitarnych. Jednak wspomniane cechy hierarchii bez wątpienia umożliwiają i gruntują demokrację<sup>340</sup>. W tym sensie hierarchia i zasada legalności tworzą filary państwa demokratycznego. Niezależnie bowiem, jakie ugrupowanie wygra demokratyczne wybory i niezależnie od treści postulowanych polityk publicznych, hierarchia biurokratyczna umożliwi sprawowanie demokratycznej władzy.

Hierarchiczna budowa administracji jest podstawowym punktem odniesienia dla konstruowania odpowiedzialności władzy wykonawczej przed parlamentem wedle idei „nieprzerwanego łańcucha legitymacji demokratycznej”<sup>341</sup>, która bierze swój początek z woli narodu, potem jest wyrażana w parlamencie, a następnie realizowana przez administrację po najniższy jej szczebel w strukturze. Hierarchiczna budowa urzędów stanowi model podstawowy w tym sensie, że odstępstwa od niego wymagają specjalnej legitymacji ustawowej. Należy jednak podkreślić, że współczesne rozumienie odpowiedzialności administracji w układzie nadrzędności i podporządkowania przechodzi ważną ewolucję. Analiza obowiązującego prawa wykazuje bowiem znaczący rozwój w kierunku wzbogacania hierarchii o elementy współpracy i koordynacji<sup>342</sup>, co oddaje złożony charakter zadań administracji. Ponadto oznacza, że nakazy pochodzące z góry kreują odpowiedzialność nie tyle mechanistycznego wypełniania poleceń, ile zasadzają się na potrzebie komunikacji, koordynacji i aktywnym poszukiwaniu sposobów realizowania służby publicznej.

<sup>340</sup> Jest to podstawowa teza badawcza powszechnie cytowanej monografii Horsta Dreiera na temat administracji zbudowanej hierarchicznie w państwie demokratycznym, zob. H. Dreier, *Hierarchische Verwaltung...*, s. 32.

<sup>341</sup> Termin „nieprzerwany łańcuch legitymacji” (*ununterbrochene Legitimationskette*) został zaproponowany przez niemiecki *Bundesverfassungsgericht*. Odnosi się on do modelu legitymizacji administracji publicznej (*Legitimationsmodi der Verwaltung*) o charakterze organizacyjno-personalnym (*die organisatorisch-personelle Legitimation*), który wskazuje na związki i zależności władzy w systemie demokratycznym, rozpoczynając od narodu, przez wybranych w wyborach przedstawicieli-polityków w parlamencie i w rządzie, aż do organów administracyjnych piastujących urząd na najniższym szczeblu w hierarchicznej budowie struktur. Zob. wyrok BVerfGE 77, 1 (40) vom 1.10.1987 *Neue Heimat*, 2 BvR 1178; BVerfGE 83, 60 (72 f.) vom 26.06.1990 *Ausländerwahlrecht II*, 2 BvF 3/89.

<sup>342</sup> Przemysław Niemczuk zauważa na gruncie przepisów ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 762 ze zm.): „Termin «koordynacja» pojawia się tu nader często – niemalże przy kompetencjach wszystkich organów właściwych w sprawach poszczególnych działów administracji rządowej. Jest to o tyle interesujące, że akt ten odnosi się do administracji o charakterze scentralizowanym, gdzie instrumentem oddziaływania są formy odzwierciedlające hierarchiczne podporządkowanie. Wyposażenie tych organów w koordynację przy realizacji powierzonych im zadań stanowi swoistą ewolucję tej administracji i niejako złagodzenie jej zhierarchizowanej organizacji”. Zob. P. Niemczuk, *Aksjologia koordynacji w administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa...*, s. 765.



Z podległością w ramach hierarchicznej struktury organów administracji centralnej koresponduje podległość służbowa urzędników. Na poziomie każdego organu tworzona jest bowiem specjalna jednostka organizacyjna pomocna w realizacji zadań danego organu w postaci urzędu administracji publicznej<sup>343</sup>. W prawie urzędniczym, które wykazuje silne powiązania z przepisami prawa ustrojowego, znajdujemy liczne elementy budujące i umacniające odpowiedzialność administracji w układzie hierarchicznym. Istnieje przykładowo podział uznający potrzebę występowania różnorodnej kategorii urzędników, zwłaszcza zaś podział na urzędników politycznych (sprawujących funkcję tylko na czas sprawowania mandatu przez polityczny organ) oraz urzędników apolitycznych, zatrudnionych na czas nieokreślony, wchodzących np. w skład korpusu służby cywilnej<sup>344</sup>. W ujęciu komparatystycznym należy zauważyć, że to idea państwa prawa miała duży wpływ na dopuszczenie w ramach jednego urzędu występowania dwóch rodzajów odpowiedzialności urzędniczej, która miała stanowić gwarancję funkcjonowania apolitycznej kadry niezależnej od kadencyjnych urzędników politycznych. Ujęcie porównawcze wskazuje również na występowanie różnorodnych rozwiązań. Na przykład w Szwajcarii w ramach tzw. *Millizsystem* wykształciła się praktyka przyjmowania do sztabów administracyjnych honorowo przedstawicieli obywateli<sup>345</sup>. Jest to odbiciem demokratycznego rozumienia administracji, odzwierciedlającej strukturę i wartości obowiązujące w danym społeczeństwie<sup>346</sup>.

Współcześnie praktycznie we wszystkich państwach Europy obserwujemy współwystępowanie obok siebie jednocześnie dwóch konkurujących modeli kariery urzędniczej oraz licznych wariantów pośrednich<sup>347</sup>. Odpowiedzialności administracji wobec polityki w strukturze hierarchicznej najbardziej odpowiada zatrudnienie urzędnika w ramach tzw.

---

<sup>343</sup> Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Jana Bocia urząd w podanym tu znaczeniu to „zorganizowany zespół osób przydatnych organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji (np. ministerstwo, rektorat, urząd wojewódzki, stacja sanitarno-epidemiologiczna)”, zob. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 167.

<sup>344</sup> Odzwierciedleniem tej idei jest uregulowanie w Konstytucji RP organizacji służby cywilnej. Art. 153 ust. 1 stanowi, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

<sup>345</sup> Zob. S. Brändli-Traflet, *Verwaltung des Sonderfalles. Plädoyer für eine Verwaltungskulturgeschichte der Schweiz*, „Revue Suisse d’histoire” 2004, n° 54, s. 79–89.

<sup>346</sup> Na znaczenie teorii biurokracji reprezentatywnej Donalda Kingsleya wskazuje Jerzy Supernat, zob. m.in. J. Supernat, *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017, s. 139.

<sup>347</sup> Na ten temat w ujęciu komparatystycznym zob. H. Szewczyk, *Modele służby publicznej i ich przydatność dla polskiego porządku prawnego*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 269 i n. Należy w tym miejscu zauważyć, że nawet w systemie administracji brytyjskiej, w której nie obowiązuje szczególnie status urzędników, uchwalono w 2010 r. ustawę *Constitutional Reform and Governance Act*, w którym m.in. potwierdzono zasadę otwartego i konkurencyjnego naboru urzędników oraz podstawowe zasady, na których się opiera się *Civil Service*: bezpartyjność, integralność, uczciwość oraz obiektywizm. Zob. P. Craig, *op. cit.*, s. 323.

modelu kariery<sup>348</sup>. Wyróżnia go przyznanie urzędnikom szczególnych uprawnień oraz gwarancji trwałości zatrudnienia, ekskluzywnym naborem do służby publicznej oraz wynagradzaniem i awansowaniem zależnie od pozycji w hierarchii organizacyjnej<sup>349</sup>. We współczesnej literaturze podkreśla się, że aktualność modelu kariery podtrzymuje przede wszystkim obowiązek lojalności urzędnika i bezwarunkowe oddanie na rzecz realizacji interesu publicznego. Tak rozumiana misja urzędnika połączona z gwarancją zatrudnienia spełnia w tym kontekście ważną funkcję gwarancji istnienia substratu państwowości i utrwalania pamięci instytucjonalnej i systemowej administracji<sup>350</sup>. W związku z tym krytycznie należy ocenić brak elementarnego poczucia bezpieczeństwa prawnego, stabilności i trwałości przepisów prawa urzędniczego w Polsce. Towarzyszy im brak konsekwentnego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę przynależności pragmatyk regulujących sytuację prawną pracowników urzędów administracji publicznej do odpowiedniej gałęzi prawa<sup>351</sup>.

Należy z całą mocą podkreślić, że model kariery spełni ważną funkcję utrwalającą odpowiedzialność administracji przed polityką tylko wówczas, gdy będzie mu towarzyszyć konsekwentna i transparentna polityka kadrowa. Chodzi zwłaszcza o przypadki współwystępowania obok siebie kilku modeli kariery urzędniczej, gdy istnieje konieczność przyjęcia i respektowania racjonalnych i przejrzystych kryteriów przyznawania odrębnego statusu urzędniczego wąskiej grupie osób<sup>352</sup>. Natomiast niekonsekwentna polityka kadrowa

<sup>348</sup> Taką opinię potwierdza Wojciech Drobny, łącząc kontekst zawodowego (trwałego) sprawowania funkcji urzędnika ze skutecznością mechanizmów odpowiedzialności dyscyplinarnej pojedynczego urzędnika. Autor zauważa: „Aksjomat zawodowości służby cywilnej będzie faktycznie realizowany wyłącznie wtedy, gdy osoba wstępująca w szeregi korpusu świadomie zaakceptuje założenie wyboru odrębnej, specyficznej ścieżki zawodowej. [...] Przecież tylko dla osoby, która z przekonaniem chce funkcjonować w służbie cywilnej, znaczenie ma ryzyko poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Tylko taka osoba będzie poddawała się rygorom właściwym służbie publicznej i będzie dbała o pielęgnowanie jej wizerunku zgodnego z konstytucyjnymi założeniami”, zob. W. Drobny, *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej*, [w:] *Aksjologia prawa...*, s. 837.

<sup>349</sup> Zwłaszcza we Francji oraz w Niemczech uwagę zwraca szczególna prawna pozycja urzędnika (*fonctionnaire, Beamter*), który stanowi centralny element w systemie administracji publicznej uzasadniającej szczególne obowiązki i prawa urzędnika. Zob. dla Francji *Code de la fonction publique*, składająca się z czterech ustaw odpowiednio Loi n°83-634 du 13.07.1983, portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, Version consolidée au 2.12.2018; Loi n°84-16 du 11.01.1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État; Loi n°84-53 du 26.01.1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (1), Version consolidée au 2.12.2018; Loi n°86-33 du 9.01.1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, Version consolidée au 2.12.2018 – podają za: P. Gonod, *op. cit.*, s. 185. W Niemczech na uwagę zwraca niezmiennie silna pozycja urzędnika pomimo przeprowadzania licznych reform strukturalnych, zob. H. Lecheler, *Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Statusrechte der Beamten*, „Zeitschrift für Beamtenrecht“ 2007, s. 18 i n.

<sup>350</sup> P. M. Huber, *Grundzüge des Verwaltungsrechts...*, s. 45.

<sup>351</sup> J. Korczak, *Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective)*, „Wrocław Review of Law, Administration and Economics” 2017, Vol. 7, No. 1, s. 50–61; W. Drobny, *op. cit.*, s. 831.

<sup>352</sup> Przykładowo prawodawca uinijny czyni starania na rzecz liberalizacji dostępu do zatrudnienia w sektorze publicznym. Obserwowalna jest wyraźna tendencja, by interpretować pojęcie i dostęp do zatrudnienia w administracji publicznej w sposób restrykcyjny, czyli głównie w przypadku realizacji funkcji

będzie powodować nie tylko demotyvację i odejście wartościowych pracowników sektora publicznego, ale spowoduje spadek zaufania i zaszkodzi wizerunkowi administracji odpowiedzialnej za urzeczywistnianie interesu publicznego<sup>353</sup>. W takich sytuacjach usprawiedliwione stają się postulaty reformatorskie na rzecz całkowitej likwidacji stanu urzędniczego, jak uczyniła to przykładowo Szwajcaria<sup>354</sup>.

### 3.3.3. Agencje i niezależne urzędy

O ile w systemie hierarchicznym odpowiedzialność administracji przed polityką jest wystarczająco zabezpieczona, o tyle mogą się pojawić uzasadnione wątpliwości w obliczu licznego powoływania niezależnych urzędów i agencji publicznych wyłączonych spod struktury hierarchicznej. Zwłaszcza w tradycji administracji Europy kontynentalnej, opartej na systemie hierarchicznego sprawowania władzy, te konstrukty są nierzadko postrzegane jako „ciała obce”, inkorporowane z systemu amerykańskiego<sup>355</sup>, które mają tę zasadniczą siłę sprawczą, że zmieniają akcentowania w strukturze odpowiedzialności administracji.

Praktyka państw europejskich wskazuje na uniwersalne zastosowanie formuły niezależnych urzędów i agencji do realizacji zadań publicznych<sup>356</sup>. Nie ma jakiegos jednego określonego katalogu zadań, które mogą realizować agencje i niezależne urzędy. Są im powierzane tradycyjne zadania typu meldunek czy podatki, ale i nowsze z zakresu

---

administracji władczej (art. 45 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47, zwany dalej TFUE). Zob. G. Uścińska, *Środki prawne służące poprawie realizacji prawa do przemieszczania się osób w UE*, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016, s. 587.

<sup>353</sup> Na temat złej polityki kadrowej powodowanej niską jakością regulacji prawa urzędniczego zob. J. Korczak, *Human Resources in Public...*, s. 50–61.

<sup>354</sup> T. Jaag, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Schweiz*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 671 i n.

<sup>355</sup> Jak wskazuje Christoph Möllers, systemu amerykańskich agencji nie można przełożyć do rzeczywistości administrowania w Europie, ponieważ jest on ściśle związany z amerykańskim systemem rządzenia. Zasadza się na rozłącznym sprawowaniu funkcji kongresu od administracji, co powoduje ostrą rywalizację między kongresem a administracją o wpływy nad agencjami. Jest to zjawisko obce europejskim demokracjom, zob. Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik...*, s. 1201. Zob. również C. Banasiński, *Równoległe stosowanie instrumentów prawa konkurencji i instrumentów regulacyjnych w Polsce (na przykładzie telekomunikacji i energetyki)*, [w:] *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, red. C. Banasiński, Warszawa 2006, s. 9.

<sup>356</sup> Jednak jak słusznie wskazuje Giacinto Della Cananea, idea tworzenia agencji w Europie wcale nie jest taka nowa. Struktury administracji Zjednoczonego Królestwa w XIX w. na konstrukcjach podobnych do agencji (tzw. *boards*), które z biegiem czasu zostały wyparte przez urzędy podporządkowane ministerstwom. Zresztą nie był to wyłącznie fenomen wyspiarski, ponieważ również we Włoszech proces zjednoczenia politycznego po 1861 r. starano się gruntować, zakładając niezależne urzędy. W XX wieku to kryzys finansowy lat 70. sprawił, że przypomniano sobie o strukturach agencji. Zob. G. Della Cananea, *Verwaltungsrechtliche Paradigmen*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 469–470.

ochrony środowiska lub ochrony danych osobowych<sup>357</sup>. Na gruncie prawa polskiego specyficznie niezależnych urzędów najbardziej odpowiadają nie tyle agencje rządowe, funkcjonujące najczęściej w formie państwowych osób prawnych, ile urzędy regulacyjne, których niezależność ustrojową i polityczną narzucają regulacje prawa unijnego<sup>358</sup>.

Rysem konstytucyjnym rzeczonych jednostek administracyjnych jest ich niezależność<sup>359</sup>. Przejawia się ona w sposobie sprawowania nadzoru przez odrębne jednostki z wyłączeniem powiązań kierownictwa i podporządkowania, zaś stosunkowo długie kadencje obsadzania organów mają je chronić od doraźnych nacisków politycznych<sup>360</sup>. W tym układzie bieżący nadzór nie ma charakteru merytorycznego i obejmuje jedynie elementy sprawozdawczości czy raportowania na temat zadań wykonywanych przez niezależny urząd<sup>361</sup>. Niezależność może również rzutować na kształt procedury administracyjnej i polegać przykładowo na wyłączeniu dwuinstancyjności postępowania<sup>362</sup> lub

<sup>357</sup> Np. obowiązek tworzenia niezależnych struktur administracyjnych w zakresie ochrony danych osobowych nakłada prawo unijne w związku z art. 16 ust. 2 TFUE oraz art. 8 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 2, zwana dalej KPP). Zob. w tej sprawie wyrok TS z 9.03.2010 r. w sprawie C-518/07, *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2010, s. I-1885, EU:C:2010:125.

<sup>358</sup> Przykładowo, implementacja dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37, ze zm.) wpłynęła na utworzenie Urzędu Regulacji Energetyki. Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.03.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. UE L 108 z 24.04.2002, s. 33, ze zm.) nakazała utworzenie Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zaś rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 TFUE (Dz. Urz. UE L 1 z 4.01.2003, s. 1, ze zm.) doprowadziło do utworzenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Należy ponadto odnotować wpływ implementacji tzw. dyrektywy usługowej (dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36), która nakłada obowiązek utworzenia specjalnych konstruktów organizacyjnych w administracji, czyli tzw. pojedynczych punktów kontaktowych.

<sup>359</sup> Na gruncie prawa polskiego mówi się, że niezależność organów regulacyjnych nie jest nieograniczona, ale znacząca, zob. Z. Kmiecik, *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 21.

<sup>360</sup> Jak zauważa Tomasz Jędrzejewski, niezależność polityczną organów regulacyjnych mają gwarantować „przepisy regulujące procedury obsady personalnej podstawowych stanowisk w organach regulacyjnych, np. powołanie ich prezesów w drodze otwartego i konkurencyjnego konkursu, jak też o ich usytuowanie w aparacie administracyjnym państwa przez poddanie ich wyłącznie nadzorowi organów naczelnych”, zob. T. Jędrzejewski, *Organy i funkcje regulacyjne administracji w relacji pomiędzy Unią Europejską i porządkami krajowymi*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie IX – Studi Polacco-Italiani di Toruń IX” 2013, s. 292.

<sup>361</sup> Jako przykład można tu wymienić obowiązek Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego sporządzenia rocznego raportu w sprawie bezpieczeństwa kolei (zob. art. 17a ust. 6 ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 2117ze zm.).

<sup>362</sup> W kontekście jednoinstancyjności organów regulacyjnych Krzysztof Jaroszyński i Marek Wierzbowski wskazują na ich wysokie usytuowanie w hierarchii organów administracji publicznej oraz na fakt, że inne organy nie są merytorycznie przygotowane do badania spraw regulacyjnych, zob. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące...*, s. 349.

nawet uszczuplenia uprawnień procesowych stron w związku z wyłączeniem przepisów ogólnych o postępowaniu administracyjnym<sup>363</sup>. Wówczas istnieją szczególnie silne argumenty, by zagwarantować odpowiedzialność administracji, i to nie tylko przed czynnikiem politycznym, ale i w kontekście gwarancji sprawiedliwości i bezstronności postępowania administracyjnego, które powinno być urzeczywistnione przez wzmocnienie zakresu kontroli sądowej.

Najdalej idąca konstrukcja niezależności urzędów – zaczerpnięta z wzorców amerykańskich – polega na przyznaniu im kompetencji wykonawczych oraz określonych uprawnień legislacyjnych<sup>364</sup> czy sędziowskich<sup>365</sup>. Należy jednak pamiętać, że *gros* współczesnych niezależnych urzędów, utworzonych w państwach europejskich, stanowią jednostki, które nie mają przyznanych kompetencji decyzyjnych, a tylko miękkie uprawnienia w zakresie koordynacji, sprawując w ten sposób niebagatelny wpływ na procesy polityczne<sup>366</sup>.

Innym czynnikiem zwiększającym niezależność urzędów i agencji od administracji naczelnej jest obowiązek współpracy w ramach tzw. sieci organów administracji w Unii Europejskiej, który zreszta nie tylko urzędy państw członkowskich czy z państw trzecich, ale również podmioty ze sfery społecznej oraz z sektora prywatnego. Współpraca w ramach sieci stanowi poważne wyzwanie dla zagwarantowania wystarczającej odpowiedzialności administracji z uwagi na niski poziom formalizmu rzeczonych struktur sieciowych. Fenomen ten zostanie omówiony szczegółowo w rozdziale poświęconym europeizacji.

---

<sup>363</sup> Dzieje się tak przykładowo w postępowaniu prowadzonym przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zob. art. 47 i n. ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.).

<sup>364</sup> Brak możliwości wydawania aktów generalnych przez organy regulacyjne w Polsce wynika z przepisów Konstytucji RP zakazujących przekazywania funkcji prawodawczych z wyjątkiem organów naczelnych, działających w ramach wyraźnych delegacji ustawowych. Stąd przepisy żadnej ustawy nie mogą delegować funkcji prawodawczych na rzecz organów centralnych, zob. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 354. Również w innych krajach europejskich dostrzega się ten problem. Przykładowo we Francji *Conseil constitutionnel* stwierdził, że agencje i niezależne urzędy (AAI: *autorité administrative indépendante*) mogą stanowić akty normatywne tylko w ograniczonym zakresie (zob. np. orzeczenie *Conseil constitutionnel* Décision n°86-217 DC du 18.09.1986, *Commission nationale de l'informatique et des libertés*, CC 86-217 DC Rec. 141, cons. 23; *Conseil constitutionnel* Décision n°88-248 DC du 17.01.1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30.09.1986 relative à la liberté de communication*, CC 88-248 DC Rec. 18 – podają za: E. Schmidt-Aßmann, S. Dagron, *op. cit.*, s. 447.

<sup>365</sup> Postępowanie jednoinstancyjne przed organami regulacyjnymi uświadamia problematykę rozgraniczenia funkcji wykonawczych i sędziowskich, realizowanych w ograniczonym zakresie przez regulatorów takich jak Komisja Nadzoru Finansowego czy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – podają za: K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 355.

<sup>366</sup> Jako przykład można tu podać wiele niezależnych urzędów francuskich, które wprawdzie nie mają kompetencji decyzyjnych, lecz mimo to ustawodawca określa je mianem niezależnych (AAI: *autorité administrative indépendante*). Do ich właściwości należy sporządzanie sprawozdań, raportów czy propozycji regulacyjnych, które są następnie nagłaśniane przez media i wpływają na decyzje polityków. Zob. np. Radę ds. Etyki CNCE (*Comité national consultatif d'éthique*), która została utworzona dekretem Décret n°83-132 du 23.02.1983 portant création d'un Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé. Ustawa *Loi n°2004-800 du 6.08.2004 relative à la bioéthique*, Version consolidée au 2.12.2018 określiła ją w art. 1 mianem niezależnego urzędu (*autorité administrative indépendante*).



Z powyższego wynika, że wyprowadzenie niezależnych urzędów poza ramy strukturalne hierarchii organizacyjnej niesie ze sobą rozliczne konsekwencje w zakresie struktury odpowiedzialności administracji. Pierwszą i najbardziej rzucającą się w oczy jest przerwanie łączności pomiędzy instancją a podmiotem odpowiedzialnym w związku z rozbięciem hierarchii i rozczłonkowaniem strukturalnym jednostek administracji publicznej. Najbardziej spektakularny przykład obserwujemy w Wielkiej Brytanii, gdzie na początku lat 80. XX w. nastąpiło przekazywanie zadań do agencji czy niezależnych urzędów na ogromną skalę, co doprowadziło do fragmentaryzacji sfery publicznej i konieczności podjęcia wysiłków integracyjnych i koordynacyjnych<sup>367</sup>.

Rozczłonkowanie i fragmentaryzacja podmiotów i jednostek przez wyłączenie ich spod struktury hierarchicznej oznacza, że odpowiedzialność administracji jest konstruowana nie tyle wedle nadrzędności mocodawcy nad administracją, ile wedle desygnatów sieciowości, współpracy i koordynacji<sup>368</sup>. To z kolei stawia na głowie tradycyjne rozumienie relacji między polityką a administracją. Uczynienie tak poważnego wyłomu w wypróbowanym modelu centralizacji jest argumentowane koniecznością stworzenia swoistego dystansu między administracją a polityką, by uczynić z administracji byt odpowiedzialny przez uwolnienie jej od doraźnych nacisków politycznych. Przykładowo w zakresie ochrony danych osobowych niezależności urzędu wymagają regulacje prawa unijnego<sup>369</sup>, jednak w ujęciu historycznym wiele państw dużo wcześniej dostrzegło konieczność stworzenia organizacyjnych i proceduralnych ram, które zapewnią wolność od nacisków politycznych<sup>370</sup>.

---

<sup>367</sup> Skala tych przekształceń jest taka, że przykładowo w Wielkiej Brytanii mowa jest o *agentification* administracji publicznej. Jak podaje Martin Loughlin, ok. 75% sektora publicznego działa obecnie w agencjach, zatrudniając 350 000 ludzi. Również na szczeblu lokalnym widać wyraźne tendencje wydziałania z urzędu funkcji strategicznych, mieszkaniowych czy też gospodarczych. Zob. M. Loughlin, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht...*, s. 146.

<sup>368</sup> Mowa tu o modelowym przeciwstawieniu hierarchii elementom sieciowości, współpracy i koordynacji, który w praktyce w czystej postaci nie występuje, co możemy prześledzić na przykładzie ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.).

<sup>369</sup> W Polsce zob. art. 34 i n. ustawy z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000 ze zm.).

<sup>370</sup> Analiza prawnoporównawcza wykazuje duże podobieństwa pomiędzy prawem niemieckim i francuskim. I chociaż francuska administracja była długo utożsamiana z konstruktem tajemnym i nieprzeniknionym, to właśnie nad Sekwaną powołano stosunkowo wcześnie, bo już w 1978 r., niezależną komisję ds. ochrony danych osobowych i dostępu do informacji publicznej (*Commission nationales de l'informatique et des libertés* – CNIL), zob. *Loi n°78-17 du 6.01.1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée La loi n° 2018-493 du 20.06.2018*. Z kolei w Niemczech stanowisko w tej sprawie zajął *Bundesverfassungsgericht* w wyroku z 15.12.1983 r. (tzw. *Volkszählungsurteil*), w którym wyprowadził z art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*) obowiązek ochrony danych osobowych jednostki i wynikający z tak ujmowanego prawa podmiotowego obowiązek legislatora do wprowadzenia odpowiednich ram instytucjonalnych, by sprostać wymogom konstytucji. W wyniku implementacji rzeczzonego wyroku powstał urząd niezależnego pełnomocnika ds. ochrony danych osobowych (*unabhängiger Datenschutzbeauftragter*) – zob. BVerfGE 65, 1 (48, 58) vom 15.12.1983 *Volkszählung*, 1 BvR 209/83.



W sytuacji poluzowania związków pomiędzy administracją a polityką pojawia się pilna potrzeba znalezienia alternatywnych gwarancji odpowiedzialności administracji. Wówczas na plan pierwszy wysuwany jest nie tyle aspekt podmiotowy odpowiedzialności (wola narodu wyrażona w działaniach polityków, którzy kontrolują administrację), ile cele i wartości, jakim służyć będzie odstępstwo od centralizacji (kryteria odpowiedzialności). A zatem, gdy argumentem za wydzieleniem jednostki administracyjnej ze struktury hierarchicznej jest konieczność podwyższenia zdolności działania administracji, elastyczne reagowanie na wymogi otoczenia lub po prostu osiąganie wymiernych wyników finansowych, to fundamentem odpowiedzialności administracji są wartości prakseologiczne<sup>371</sup>. Gdy argumentem jest konieczność uzyskania lepszego dostępu i wykorzystania wiedzy fachowej, to odpowiedzialność administracji jest budowana wokół wartości wiedzy eksperckiej<sup>372</sup>. Gdy argumentem wyodrębnienia jednostki ze struktur centralnych jest przybliżenie urzędu do regulowanej sfery społecznej czy gospodarczej, którą można lepiej kontrolować, to podstawą budowania odpowiedzialności administracji jest bliskość<sup>373</sup>. Gdy natomiast argumentem na rzecz poluzowania związków urzędu z polityką jest przekonanie, że koncentracja uprawnień w strukturach hierarchicznych rządu czyni z niej sędzią we własnej sprawie, co zagraża podejmowaniu transparentnych decyzji, to nadrzędną wartością, na której opiera się odpowiedzialność administracji, jest bezstronność<sup>374</sup>.

<sup>371</sup> Argumenty prakseologiczne były podstawowym orężem reform strukturalnych zapoczątkowanych jeszcze pod koniec lat 60. w brytyjskiej administracji. Ich gruntowne uzasadnienie pojawiło się w końcowym raporcie tzw. Komisji Fultona (*Fulton Report of the Committee on the Civil Service 1966-68, Cmnd 3638*, 1968). Pierwszą strukturą wydzieloną z ministerstwa ds. handlu i spraw wewnętrznych było *Civil Aviation Authority* – podaję za: P. Craig, *Grundzüge des Verwaltungsrechts...*, s. 324.

<sup>372</sup> W odniesieniu do urzędów regulacyjnych wiedza fachowa daje niezależność od nacisków politycznych. Krzysztof Jaroszyński i Marek Wierzbowski podkreślają, że „[r]egulatorzy to organy, dla których istotne jest merytoryczne nastawienie do powierzonych zadań, co stanowi pochodną niezależności od wpływów politycznych”, zob. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 304. Legitymizacją wiedzy fachowej jest siła oddziaływania zebranej informacji. Na ciekawą prawidłowość zwraca w tym względzie Christoph Möllers, wskazując, że agencje stworzone do ochrony praw podstawowych realizują gwarancje wolności jednostki nie przez mechanizmy demokracji parlamentarnej (z perspektywy pozytywno-politycznej) ani przez mechanizmy wolnego rynku (z perspektywy negatywno-prywatnej), lecz poprzez mechanizmy administracyjne, wykorzystując siłę zebranej informacji. Na dylematy z tym związane wskazywał już Isaiah Berlin w 1959 r. w monografii *Two concepts of liberty*. Zob. Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik...*, s. 1208.

<sup>373</sup> Na gruncie prawa polskiego przykładem jest instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (ustawa z dnia 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2179). Na gruncie prawa francuskiego instytucja niezależnego ombudsmána (*Médiateur de la République*) utworzonego na mocy art. 1 ustawy *Loi n°73-6 du 3.01.1973 instituant un Médiateur de la République* (JO 4.1.1973, 164) czy komisja ds. dostępu do akt administracyjnych (*Commission d'accès aux documents administratifs, CADA*) utworzona na mocy *Loi n°78-753 du 17.07.1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, Version consolidée au 2.12.2018.

<sup>374</sup> Jak słusznie zauważa Jean-Bernard Auby, to prawo europejskie zakazuje państwom członkowskim być jednocześnie akcjonariuszem i nadzorcą procesów gospodarczych, uczestnikiem rynku i regulatorem rynku. Inna sprawa, że tego typu argumentacja jest orężem na rzecz szeroko zakrojonych akcji deregulacji i prywatyzacji w sektorze publicznym. Zob. J.-B. Auby, *op. cit.*, s. 595.

Co znamienne, ocena wpływu niezależnych urzędów i agencji na kształt struktury odpowiedzialności administracji wypada różnie i jest w dużej mierze zależna od tradycji ustrojowych w danym państwie. Dwa krańcowo odmienne podejścia są reprezentowane w doktrynie brytyjskiej oraz niemieckiej. W Wielkiej Brytanii, gdzie istnieje tradycyjnie duże bogactwo samodzielnych struktur administracji publicznej, zaś rozdział polityki od administracji przeprowadzony na fali reform *New Public Management* nigdy nie budził większych emocji, odpowiedzialność administracji jest oceniana przez pryzmat celów i wartości, czyli kryteriów odpowiedzialności, za jakimi podąża agencja czy niezależny urząd. Podobnie zresztą wygląda sytuacja w Szwecji czy we Włoszech, w których *nota bene* nie zakwalifikowano agencji do tradycyjnej władzy państwowej<sup>375</sup>. W Niemczech natomiast poświęca się niezmiernie dużo uwagi „problematyce” odpowiedzialności administracji w związku z poluzowaniem tradycyjnie silnych związków administracji z hierarchicznie zbudowaną administracją centralną i przerwaniem personalnego łańcucha legitymacji demokratycznej pomiędzy ogniwami podmiotów publicznych<sup>376</sup>. Wyrażane są obawy, że jeżeli struktury agencji czy niezależnych urzędów nie są związane poleceniami rządu, w związku z tym powstaje niezależność od czynnika politycznego, ale również, w pojedynczych przypadkach, zdarza się, że i sądy nie mają wystarczających instrumentów kontroli. Zatem sygnalizowany jest problem deficytu demokratycznej kontroli niezależnych urzędów, który tylko częściowo jest rekompensowany eksponowaniem czynnika niezależności, fachowości, bezstronności czy bliskości obywatelowi.

Należy zatem stwierdzić, że w obliczu osłabionej kontroli parlamentarnej odpowiedzialność niezależnych urzędów powinna być gwarantowana przez inne czynniki. Należy do nich bez wątpienia obowiązek przestrzegania zasad transparentności i wzmożonej ewaluacji przez odrębne instancje. Niezmiernie ważne jest przyznanie jednostce prawa skargi na działania niezależnego urzędu, przykładowo w ramach reżimu art. 6 ust. 1 EKPC. Transparentność urzędu zostanie zagwarantowana przez wprowadzenie obowiązku pisemnego uzasadniania i ogłaszania każdej pojedynczej decyzji. Ponadto szczególne znaczenie mają sprawozdania i inne publikacje niezależnych urzędów, zawierające uzasadnienie celów, zadań i kryteriów działania. Natomiast w sytuacjach,

---

<sup>375</sup> D. de Pretis, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Italien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge...*, s. 371.

<sup>376</sup> Problem ten został dostrzeżony stosunkowo wcześniej w wyroku *Bundesverfassungsgericht* z 1959 r., w którym rozpatrywano fenomen poluzowania związków określonych jednostek administracji z organami administracji rządowej, określając go mianem „przestrzeni wolnej od ministra” (*ministerialfreier Raum*). *Bundesverfassungsgericht* stwierdził, że w kontekście odpowiedzialności politycznej rządu jako całości, jak również pojedynczych ministrów, nie jest dopuszczalna możliwość kreowania przestrzeni całkowicie pozbawionych wpływu rządu i ministrów, gdyż jest sprzeczne z nakazem demokratycznej konstytucji w państwie prawa, zob. wyrok *Bundesverfassungsgericht* BVerfGE 9, 268 (281).

gdy agencje i niezależne urzędy są wyposażane w rozległe kompetencje, przykładowo w zakresie wydawania aktów władczych, prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących czy sprawowania funkcji orzeczniczych, nieodzowne jest skonstruowanie kompleksowego systemu odpowiedzialności administracji. Powinien on być umocowany w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, nie zapominając o kontroli niezależnych sądów (administracyjnych lub powszechnych).

### 3.3.4. Decentralizacja

Zjawisko decentralizacji administracji publicznej występuje we wszystkich państwach współczesnej Europy<sup>377</sup>. Rozpatrując odpowiedzialność administracji w strukturach zdecentralizowanych, należy w pierwszym rzędzie wskazać na paradoksalne zjawisko jednoczesnego poluzowania i wzmocnienia związków między administracją a polityką ze względu na fenomen podwójnej legitymacji polityczno-prawnej samorządu terytorialnego<sup>378</sup>. Poluzowanie rzeczonych związków zachodzi przez tworzenie na mocy konstytucji i ustaw samodzielnych podmiotów administracji publicznej, względem których następuje rezygnacja z nadzoru fachowego w imię konieczności budowania demokracji od dołu do góry<sup>379</sup>. Polityka (utożsamiana z parlamentem i rządem) rozluźnia związki z administracją samorządu terytorialnego, rezygnując z opcji ścisłego kontrolowania, czyli z możliwości wydawania wiążących poleceń. Wpływ polityki ogranicza się tu do działalności legislacyjnej parlamentu powołującej strukturę samorządu terytorialnego i określającej zasady, na jakich mają one funkcjonować oraz do sprawowania nadzoru prawnego. Ma tu zastosowanie legitymacja demokratyczna pierwszego typu, która jest realizowana przez suwerena (naród) w wyborach powszechnych, a następnie przez parlament wydający ustawy. W tym znaczeniu podkreśla się, że samorząd terytorialny nie

<sup>377</sup> Współczesny rozwój struktur decentralnych należy postrzegać w szerszym kontekście europeizacji administracji publicznej. Rozpowszechnienie idei samorządności i działania jednostek terytorialnych na własną odpowiedzialność jest wynikiem wzajemnego uczenia się i przejmowania najlepszych rozwiązań legislacyjnych w Europie. W ujęciu historycznym na uwagę zasługują zwłaszcza system angielski i szwedzki o bogatych tradycjach samorządności. Współcześnie jednak również państwa o silnych tradycjach centralistycznych otworzyły się na pluralizm odpowiedzialności jednostek terytorialnych. Przykładowo Hiszpania po upadku dyktatury Franco opowiedziała się za autonomicznością regionów. Również we Francji zauważamy przekształcenia w kierunku decentralizacji, zapoczątkowane reformami w 1982 r. Poza argumentem wzajemnego uczenia się niezmiernie istotne są rozwiązania prawa europejskiego dla rozpowszechniania idei samorządowej. Rolę pionierską odegrała Europejska Karta Samorządu Lokalnego Rady Europy. W odniesieniu do Unii wzrost znaczenia regionów przejawia się już chociażby w sposobie przyznawania funduszy regionalnych i utworzenia Komitetu Regionów. Szerzej na ten temat zob. J.-B. Auby, *op. cit.*, s. 588.

<sup>378</sup> Należy wskazać, że nauka prawa administracyjnego mocno eksponuje niniejsze zjawisko, nazywając je mianem podwójnej legitymacji, czyli podwójnego uzasadnienia bytu prawnego samorządu terytorialnego. Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 361 i n.

<sup>379</sup> Przykładowo Konstytucja Wolnego Kraju Bawaria wprost stanowi, że samorząd terytorialny służy budowie demokracji od dołu do góry (zob. art. 11 ust. 4 *Verfassung des Freistaates Bayern vom 26.10.1946 r.*, in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998, art. 11 ust. 4 (GVBl. s. 991, BayRS 100-1-I).

może być bytem przeciwstawianym państwu, ponieważ działa wyłącznie w granicach i na podstawie prawa<sup>380</sup>. Odpowiedzialność administracji samorządowej przed polityką (parlamentem) podlega jurydyzacji w sensie sprowadzenia kryteriów odpowiedzialności do badania zgodności z prawem działania samorządnych podmiotów administracyjnych<sup>381</sup>.

Poluzowanie związków pomiędzy administracją a polityką, utożsamianą z parlamentem i rządem centralnym, odzwierciedla najpełniej formuła samodzielności samorządu terytorialnego, która łączy się ściśle z tytułową kategorią odpowiedzialności administracji<sup>382</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i „na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Takie rozumienie odpowiedzialności wynika z przyznania im atrybutu podmiotowości publicznoprawnej. Konstrukcja ta nie odnosi się do „kompetencji” podmiotu w rozumieniu władczej i jednostronnej ingerencji w sytuację prawną podmiotu stojącego na zewnątrz poza strukturami administracji publicznej<sup>383</sup>. Jak słusznie podkreśla doktryna, organ administracyjny posiadający kompetencję do wydania decyzji administracyjnej nigdy nie jest autonomiczny, ponieważ subsumpcja faktów uznanych za udowodnione do konkretnej normy prawnej ma charakter kondycjonalny i organ musi wydać decyzję zgodną z treścią normy prawnej. Również instytucja uznania administracyjnego nie przewiduje swobody organu, lecz jedynie opcję wyboru jednego z możliwych skutków prawem przewidzianych.

Działanie „na własną odpowiedzialność” to działanie samodzielne, przy czym następuje tu silne akcentowanie odrębnej podmiotowości jednostek administracyjnych<sup>384</sup>. Jednak działanie na własną odpowiedzialność przez samodzielny podmiot publicznoprawny nie

<sup>380</sup> Jerzy Panejko powołuje się w tym zakresie na trafną wypowiedź francuskiego administratywisty Leona Duguit, wedle którego „konstrukcji samoograniczenia się państwa wobec jednostek samorządowych nie tylko brak [...] logicznego uzasadnienia, ale wydaje się ona także zbędna [...] Nie w samoograniczeniu się państwa należy szukać źródła praw publicznych, wykonywanych przez jednostkę samorządową, lecz w owej woli państwa, czyli w nakazie ustawy”, zob. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 69. Również Bogdan Dolnicki podkreśla państwową proveniencję samorządu terytorialnego. „«Upodmiotowienie» społeczności lokalnej rozumiane jest tu zatem nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie, przy czym «upodmiotowienie» to dokonywane jest przez państwo w celu realizacji jego zadań”, zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 19.

<sup>381</sup> W prawie polskim zob. w szczególności nadzór prawny *ad personam* sprawowany przez parlament względem organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w postaci rozwiązania tychże organów. Szerzej na ten temat zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017, s. 312.

<sup>382</sup> Jak słusznie zauważa Barbara Jaworska-Dębska, „dla odpowiedzialności administracji istotne znaczenie miało również reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. Jego szczególna pozycja i odrębność ustrojowa sprawiają, że pojawia się potrzeba jego uwzględnienia w ramach rozważań nad odpowiedzialnością administracji publicznej”, zob. B. Jaworska-Dębska, *Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej*, [w:] *Odpowiedzialność administracji...*, s. 244.

<sup>383</sup> M. Matczak, *Kompetencja*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t.1: *Instytucje prawa...*, s. 413.

<sup>384</sup> M. Kasiński, *Odpowiedzialność demokratyczna w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Odpowiedzialność administracji...*, s. 266.

może być utożsamiane z atrybutem osobowości cywilnoprawnej<sup>385</sup>. Mimo podobieństw w nazewnictwie osobowość prawa cywilnego i podmiotowość prawa publicznego nie mają ze sobą wiele wspólnego. O ile bowiem podmiot prywatny realizuje swobodę działania wedle formuły dozwolone jest wszystko to, co nie jest prawem zabronione, i przez to niejako manifestuje odpowiedzialność wobec własnej wolnej woli (emanacja wolności)<sup>386</sup>, o tyle podmiot administracji zdecentralizowanej, działając w granicach i na podstawie prawa, jest odpowiedzialny przed określoną wspólnotą (np. społeczności lokalnych lub regionalnych) za realizację interesu publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym<sup>387</sup>.

To natomiast jest przejawem legitymacji demokratycznej drugiego typu, która jest realizowana w akcie wyboru uprawnionych członków wspólnoty samorządowej posiadających czynne prawo wyborcze do organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego, jak również – w przypadku Polski – organu wykonawczego w gminie. Podmiotem tej drugiej legitymacji nie jest zatem nadrzędna kategoria suwerena (narodu), lecz zamieszkała na danym terenie grupa ludzi, którą jednoczy wspólnota interesów lokalnych lub regionalnych, niekiedy nawet odmiennych od interesu państwowego. Oznacza to poluzowanie związków między administracją a polityką centralną z jednoczesnym wzmocnieniem związków z lokalnym adresatem odpowiedzialności, ponieważ administracja zdecentralizowana ponosi odpowiedzialność wobec wspólnoty samorządowej.

Działanie na własną odpowiedzialność łączy się ściśle z ustanowieniem zasady domniemania zadań publicznych na rzecz administracji zdecentralizowanej<sup>388</sup>. Należy mieć świadomość, że w każdym państwie istnieją odmienne sposoby interpretacji

---

<sup>385</sup> Jak zauważa Joanna Jagoda, „w nauce prawa cywilnego podmiotowość prawna oznacza posiadanie statusu podmiotu wszelkich praw i obowiązków cywilnoprawnych, z wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie wyłączone. Podmioty prawa cywilnego posiadają zatem pełną podmiotowość prawną, która oznacza się pojęciem osobowości prawnej”. Zob. J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 142.

<sup>386</sup> Jak zauważa Janusz Łętowski: „Administracja bowiem cokolwiek czyni, musi to czynić w interesie publicznym, natomiast przedsiębiorca prywatny działa z uwagi na własny zysk i on jest głównym motorem jego poczynań” J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 16.

<sup>387</sup> Jan Jeżewski słusznie dostrzega związane z tym szanse i zagrożenia. „Oznacza to [działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – R.K.-W.], że w sferze spraw publicznych w różnych przedziałach terytorialnych zostają wyłączone centralne organy państwa; otwarte szeroko możliwości wykorzystania lokalnej inicjatywy i społecznej energii idą w parze z nie mniejszą skalą ryzyka”. Zob. J. Jeżewski, *Z problemów swobody politycznej samorządu terytorialnego*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 157.

<sup>388</sup> W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego w Polsce Jerzy Korczak wskazuje, że „przepis art. 163 Konstytucji wprowadza generalne domniemanie zadań w zakresie zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego bez przesądzania, na które jego jednostki i na jakiej zasadzie oraz w jakim zakresie. Można wręcz powiedzieć, że ta generalność jest jego zaletą, bez względu bowiem na obecny i przyszły kształt ustrojowy samorządu terytorialnego jego jednostki będą beneficjentami tej zasady”, zob. J. Korczak,



rzeczony zasady, co stanowi odzwierciedlenie tradycji i kultury współistnienia czynników politycznych oraz prawnych. Przykładowo, o ile w Niemczech przyznanie domniemania zadań na rzecz gminy jest rozumiane jako „prawo do spontaniczności” (*das Recht auf Spontanität*) lub – jeszcze dosadniej – jako „prawo wynajdywania zadań i funkcji” (*das Aufgaben- und Funktionenerfindungsrecht*)<sup>389</sup>, o tyle w doktrynie polskiej dominuje podejście pozytywistyczne, wedle którego gmina realizuje zadania wyłącznie takie, które zostały skonkretyzowane w prawie powszechnie obowiązującym<sup>390</sup>. Wedle przeważających opinii upoważnienie do działania nie może zatem wynikać wyłącznie z domniemania właściwości „we wszystkich sprawach lokalnej społeczności” (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)<sup>391</sup>.

Widzimy zatem, że działanie na własną odpowiedzialność nie odnosi się w jednakowym stopniu do wszystkich zadań publicznych. Należy pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania własne oraz zadania powierzone, czyli wyłącznie w odniesieniu do zadań pierwszego typu może być mowa o samodzielności. Ponadto, nie może być mowy o swobodzie działania odnośnie do realizacji zadań wynikających z tzw. norm kondycyjnych, ponieważ normy te dokładnie determinują sposób ich realizacji w związku z konstruowaniem uprawnień lub obowiązków dla podmiotów administrowanych<sup>392</sup>. A zatem działanie na własną odpowiedzialność dotyczy w największym stopniu zadań wynikających z norm zadaniowych (finalnych, planowania), które w przeważającej większości są zapisane w materialnym prawie administracyjnym, co jest przedmiotem kolejnych rozważań.

### 3.4. W prawie administracyjnym materialnym

O ile administracyjne prawo ustrojowe można kojarzyć z rozumieniem polityki w znaczeniu *politics*, co szczególnie wyraźnie widać w odniesieniu do administracji samorządu terytorialnego jako reprezentanta lokalnej lub regionalnej wspólnoty

---

*Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy...*, s. 201.

<sup>389</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 5, München 2015, s. 62.

<sup>390</sup> W sprawie analizy prawnoporównawczej w odniesieniu do norm prawa polskiego i niemieckiego zob. R. Kusiak-Winter, *Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen: eine rechtsvergleichende Analyse*, „Meißner Hochschulschriften“ 2016, Nr. 5, s. 24 i n.

<sup>391</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), zwana dalej u.s.g. Krytycznie na temat rzeczony wykładni dominującej zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie zob. M. Kulesza, *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 7 i n.

<sup>392</sup> Zdaniem Wojciecha Góralczyka cechą konstytutywną norm kompetencyjnych (w przeciwieństwie do norm zadaniowych) jest to, że konstruują uprawnienia dla podmiotów administrowanych, zob. W. Góralczyk, *op. cit.*, s. 41.



politycznej, to część materialna przyczynia się do realizacji polityki w znaczeniu *policy*<sup>393</sup>. W tym zakresie odpowiedzialność jest rozpatrywana w znaczeniu przedmiotowym, gdzie stawiamy pytanie, za jakie zadania i w jakim zakresie administracja odpowiada? Pomimo występowania pluralizmu i ogromnej różnorodności istniejących polityk publicznych, co znajduje odzwierciedlenie w niebywałym rozczłonkowaniu prawa materialnego<sup>394</sup>, należy stwierdzić jedną zależność. Odpowiedzialność administracji względem polityki da się sprowadzić do jednej prostej formuły – polityka to oświadczenie woli zaś administracja to realizacja woli.

Oświadczenie woli zawierają ustawy prawa materialnego kreujące odpowiedzialność administracji za realizację określonej wizji dobra wspólnego. W rozdziale poświęconym jurydykacji była mowa, że administracja, która w państwie absolutnym została zaprojektowana jako narzędzie do wymuszania posłuszeństwa na rzecz władcy, stała się w państwie prawa instrumentem realizacji ustaw parlamentu w służbie na rzecz dobra ogółu. Należy podkreślić, że ewolucji pojmowania i definiowania dobra wspólnego nieodłącznie towarzyszy dynamiczny rozrost zadań egzekutywy<sup>395</sup>. Obecnie wskazuje się, że wspólnym mianownikiem wszystkich systemów administracyjnych w Europie jest odpowiedzialność administracji za realizację trzech zasadniczych kategorii zadań publicznych. Do pierwszej należą zadania administracji reglamentacyjno-porządkowej (*l'État gendarme*), do drugiej kierowanie i regulowanie procesów gospodarczych (*l'État propulsif*), zaś do trzeciej zadania z zakresu administracji świadczącej (*l'État providence*)<sup>396</sup>. To zatem przede wszystkim przepisy o charakterze materialnym będą odzwierciedlać spektrum obowiązujących obszarów działania administracji. W większości państw europejskich zasadniczy trzon prawa administracyjnego kreuje odpowiedzialność administracji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stanowią o tym przykładowo przepisy prawa budowlanego, prawa administracyjnego gospodarczego, prawa pomocy społecznej, prawa oświatowego, prawa o szkolnictwie wyższym. Natomiast

---

<sup>393</sup> Jak zauważa Hubert Izdebski, termin *policy* został zaczerpnięty z politologii amerykańskiej i należy go odróżnić od pojęcia *politics* utożsamianego z „planowym i zorganizowanym dążeniem do zdobycia i utrzymania władzy, a w ramach sprawowania władzy do stanowienia i realizacji podstawowych decyzji”. *Policy* odnosi się natomiast do praktycznych aspektów rządzenia, „a zatem bardziej zarządzanie niż sprawowanie władzy – i to zarządzanie systematyczne”, zob. H. Izdebski, *Administracja w systemie politycznym*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 218.

<sup>394</sup> Jan Zimmermann tłumaczy zjawisko rozczłonkowania prawa materialnego tym, że „jest to jedyna w istocie dziedzina prawa, grupująca tak różne stany faktyczne poddane różnym regulacjom”, zob. J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego...*, s. 821; J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, wyd. 2, s. 1–50.

<sup>395</sup> Już w 1947 r. William A. Robson w przedmowie do drugiego wydania swojego podręcznika wskazuje na konieczność aktualizacji ze względu na niebywały rozrost sfery działania egzekutywy w Wielkiej Brytani, zob. W. A. Robson, *Justice and Administrative Law...*, s. XXX.

<sup>396</sup> S. Cassese, *Die Entfaltung des Verwaltungsstaates...*, s. 19.

już w kolejnych latach doszły nowe obszary odpowiedzialności administracji kreowane w prawie zagospodarowania przestrzennego oraz w prawie ochrony środowiska. Również członkostwo w Unii Europejskiej spowodowało wzmożenie uwagi na odpowiedzialność administracji wynikającą z regulacji prawa ochrony danych osobowych, prawa ochrony produktów spożywczych, prawa farmaceutycznego, prawa dostępu do informacji publicznej, prawa zamówień publicznych czy prawa regulacji poszczególnych sektorów infrastrukturalnych<sup>397</sup>.

Zastosowanie perspektywy komparatystycznej uświadamia nie tylko podobieństwa, ale i fakt, że w każdym z państw europejskich występują pewne odrębności w zakresie klasyfikacji przepisów prawa materialnego. W konsekwencji powoduje to odmienne rozłożenie akcentowania w konstrukcji odpowiedzialności administracji za realizację zadań publicznych. Jeżeli przykładowo zważymy, że w Hiszpanii prawo budżetowe i podatkowe jest tradycyjnie zaliczane do węzłowej części prawa administracyjnego<sup>398</sup>, to staje się oczywiste, że odpowiedzialność administracji będzie tam oceniana ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów finansowych. Inny przykład stanowi w tej kwestii prawo ubezpieczeń społecznych, które w Wielkiej Brytanii tradycyjnie ma centralne znaczenie pośród materii regulowanej prawem administracyjnym, podczas gdy w innych państwach, takich jak Polska, Niemcy, Austria, Węgry, Szwajcaria czy Hiszpania zostało „wykluczone” ze względu na wykazywanie zbyt mocnych związków z prawem cywilnym<sup>399</sup>. Takie podejście wskazuje pośrednio na znikome znaczenie perspektywy dychotomicznego podziału prawa dla oceny odpowiedzialności administracji na wyspach, o czym już zresztą była mowa w rozdziale poświęconym jurydyzacji.

Różnorodność zadań publicznych wynikająca z administracyjnego prawa materialnego powinna być analizowana z uwagi na zakres i rodzaj czynności, za jaką administracja odpowiada. W centrum zainteresowania będzie tu pytanie, czy administracja jest odpowiedzialna bezpośrednio za realizację konkretnego zadania czy raczej jest nie tyle wykonawcą, ile regulatorem lub gwarantem wykonywania określonego zadania publicznego. Dzieje się tak, ponieważ w rozwoju historycznym ewoluuje nie tylko samo pojęcie dobra wspólnego, a wraz z nim zadania publicznego, ale również i zakres, poziom oraz sposoby jego realizacji. W konsekwencji należy wskazać na zmianę podmiotów zobowiązanych (lub uprawnionych w przypadku podmiotów niepublicznych) do realizacji usług lub świadczeń publicznych, a także na ewolucję obowiązujących form

<sup>397</sup> E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością...*, s. 334 i n.

<sup>398</sup> Zob. E. G. de Enterría, I. B. Iniesta, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Spanien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 392.

<sup>399</sup> Zob. D. Zacharias, *op. cit.*, s. 586.

organizacyjno-prawnych działań administracji oraz form finansowania zadań publicznych<sup>400</sup>. O ile klasyczna koncepcja państwa dobrobytu kładzie nacisk na samodzielne realizowanie zadań publicznych przez administrację, o tyle idea państwa gwarantującego kieruje wzmożoną uwagą na odpowiedzialność za realizację dobra wspólnego przy jednoczesnej rezygnacji z bezpośredniego angażowania się w wykonywanie niektórych zadań publicznych. Administracja realizuje polityki publiczne w drodze kreowania pozytywnych stosunków i układów społecznych, zastrzegając dla siebie pozycję ostatecznej instancji<sup>401</sup>. Na ten temat w niniejszej pracy poświęciłam odrębny rozdział zatytułowany „Etatyżacja vs. deetatyżacja”, w którym za pomocą konkurencyjnych wizji państwa zilustrowałam rozmaite formuły odpowiedzialności administracji za realizację zadań publicznych.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy istotne impulsy ewolucji zagadnienia odpowiedzialności administracji w postaci europeizacji, prywatyzacji sfery publicznej oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Towarzyszy im przekonanie, że nie wszystkie zadania publiczne muszą być wykonywane wyłącznie przez państwo lub samorząd terytorialny, lecz również przez organizacje prywatne oraz przez inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego. W związku z tym ocena odpowiedzialności administracji będzie się odbywać z uwzględnieniem oceny wykorzystania mechanizmów koordynacji, współpracy i sieciowości w administracji oraz umiejętności korzystania z wiedzy eksperckiej. Innymi słowy, powinna być tu mowa bardziej o współodpowiedzialności administracji z uwagi na zaangażowanie podmiotów spoza sfery publicznej. W związku z tym również obywatel-odbiorca świadczeń i usług jest postrzegany w nowym świetle, ponieważ rezygnacja z omnipotencji i paternalizmu państwa przyczynia się do swoistego upodmiotowienia jednostki. Jednocześnie należy podkreślić, że większa odpowiedzialność obywateli przy korzystaniu z usług i urzędzeń publicznych oznacza automatycznie większe zaangażowania na rzecz dobra wspólnego<sup>402</sup>.

Odpowiedzialność zadaniowa administracji, wynikająca z materialnego prawa administracyjnego, jest warunkowana zarówno przez układ krajowych przepisów prawnych jak i regulacji unijnych, odzwierciedlających dążenie do konwergencji polityk i zadań publicznych w dobie integracji europejskiej. Odrębności występujące w poszczególnych

---

<sup>400</sup> H. Szurgacz, *Zagadnienie przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, 1-2 czerwca 2005 r.*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 125–142.

<sup>401</sup> C. Franzius, *Der „Gewährleistungsstaat“ – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?*, „Der Staat“ 2003, Bd. 42, s. 493 – podają za: D. E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 74.

<sup>402</sup> D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015, *passim*.

krajach wynikają z odmiennych ścieżek rozwoju historycznego oraz odmiennego akcentowania aktualnie realizowanej polityki. Zwycięska partia rządząca ma własną wizję realizacji interesu publicznego za pomocą preferowanych polityk publicznych. Istotnych informacji w tej sprawie dostarcza nam również analiza linii orzecznictwa krajowych sądów administracyjnych czy kierunków badawczych podejmowanych w teorii prawa administracyjnego. Z drugiej strony zauważamy, że regulacje prawa unijnego, chociaż kreują nowe obszary aktywności administracji, to w skali europejskiej przyczyniają się do konwergencji systemów administracji w Europie przez czynienie preferencji w kierunku realizacji określonych rodzajów polityk publicznych. W tym świetle odpowiedzialność zadaniowa administracji ulega konwergencji w wymiarze unijnym, o czym mowa w rozdziale poświęconym europeizacji.

Jeżeli odpowiedzialność administracji przed polityką rozpatrujemy z perspektywy założenia, że polityka to oświadczenie woli zaś administracja to realizacja woli, to należy wskazać na podstawowe znaczenie sposobu konstrukcji norm administracyjnego prawa materialnego. Nie chodzi tu jednak o niepożądane przypadki oceny odpowiedzialności działań administracji przez pryzmat wadliwie sformułowanych przepisów prawa materialnego, luk w prawie czy pominięć prawodawczych<sup>403</sup>. Chodzi o to, że już na etapie prac legislacyjnych parlament podejmuje świadomą decyzję, czy to on sam, jako wykonawca woli narodu, będzie w całości realizować powierzoną mu legitymację demokratyczną, konstruując przepisy prawa materialnego w sposób możliwie niepozostawiający administracji luzu decyzyjnego. Na przeciwnym biegunie należy umiejscowić sytuację, kiedy legislator świadomie przekazuje tę legitymację (odpowiedzialność) dalej do organów władzy wykonawczej, dążąc do konstruowania przepisów zawierających klauzule otwarte czy sformułowania nieostre, które w konsekwencji kreują przestrzeń dla dokonywania wyborów politycznych w administracji. Sztandarowym przykładem tak rozumianej jurydyzacji polityki w administracji będzie odwołanie się w prawie do kategorii dobra wspólnego czy interesu publicznego<sup>404</sup>. Zagadnienie odpowiedzialności administracji należy zatem rozpatrywać w kontekście kontinuum pomiędzy dwoma skrajnymi sytuacjami: związania administracji prawem w sposób niepozostawiający luzu

<sup>403</sup> Analiza działalności orzeczniczej sądów administracyjnych wskazuje, jakie sprawy zajmują szczególne miejsce ze względu na ilość i stopień złożoności spraw. To wynika nie tylko z niezadowolenia adresata odpowiedzialności składającego skargę na decyzję organu administracji publicznej, ale również ze względu na występujące luki prawne i pominięcia ustawodawcze oraz wadliwie sformułowane przepisy prawa administracyjnego. W tym świetle ujawnia się odpowiedzialność parlamentu przed adresatem za złą legislację, która jednak w efekcie końcowym jest przerzucana na administrację. Ta ostatnia – inaczej niż parlament – wchodzi w bezpośrednie interakcje z obywatelem jako adresatem odpowiedzialności. W tej sprawie zob. przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2017, s. 312–322.

<sup>404</sup> Zob. A. Pakuła, *Interes publiczny i tzw. apolityczność administracji publicznej*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie...*, s. 383 i n.

decyzyjnego oraz braku związania prawem, gdzie administracja samodzielnie dokonuje wyborów politycznych.

W związku z powyższym należy podkreślić fundamentalne znaczenie sposobu konstrukcji norm prawa administracyjnego materialnego. Chodzi w szczególności o dokonanie przez politykę świadomego wyboru co do udzielenia (lub nieudzielenia) administracji w normach materialnoprawnych władzy dyskrecjonalnej w szerokim znaczeniu, określanej mianem wyważania. Na ten temat była już mowa w kontekście sterowania ustawowego i władzy dyskrecjonalnej administracji.

### **3.5. W prawie administracyjnym procesowym**

#### **3.5.1. Uwagi ogólne**

Rozpatrując odpowiedzialność administracji przed polityką w kontekście konceptualizacji norm prawa administracyjnego, należy stwierdzić, że o ile prawo ustrojowe i materialne mają silne konotacje polityczne (pierwsze umożliwia udział czynnika politycznego w strukturze administracji, zaś drugie zapewnia realizację polityk publicznych), o tyle prawo procesowe, narzucając tryb dokonania czynności konwencjonalnych, jawi się jako zbiór przepisów mających na celu odpolitycznienie administracji.

W związku z różnorodnością funkcji i oczekiwań stawianych wobec poszczególnych podgałęzi prawa administracyjnego nie dziwi, że (polityczny) legislator dokonuje gradacji przepisów, przyznając prawu materialnemu pozycję uprzywilejowaną, zaś prawu procesowemu przypada funkcja służebna i instrumentalna wobec tego pierwszego<sup>405</sup>. Z perspektywy ustawodawcy pierwszorzędne znaczenie ma odpowiedzialność administracji za realizację zadań publicznych wyznaczonych przez politykę, jednak jednocześnie realizacja rzeczonych zadań zostaje włączona w proceduralny „gorset”, w którym muszą się zmieścić regulacje materialno-prawne, by mogły być należycie zastosowane. Oznacza to, że nawet jeśli przepisy prawa materialnego udzielają administracji legitymacji politycznej do realizacji określonego zadania we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność, to może się zdarzyć, że będzie im towarzyszyć kordon rozbudowanych procedur komplikujących stosowanie prawa materialnego<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> Jak zauważa Małgorzata Jaśkowska, przyjęty w kodeksie postępowania administracyjnego model postępowania wyjaśniającego jest wynikiem realizacji przez prawo administracyjne ochrony interesu publicznego oraz służebnego charakteru prawa procesowego w stosunku do prawa materialnego, zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne...*, s. 235.

<sup>406</sup> W tym kontekście warto przytoczyć wypowiedź Jana Zimmermanna: „Wynika stąd, że ustawodawca może przez normy procesowe stymulować zakres prawa materialnego, a także to, że nie może ono wypaczać i naruszać reguł prawa procesowego [...] Wzrasta ranga procedur i ich różnorodność, pogłębia się proces dekodyfikacji postępowania administracyjnego i zauważalna jest tendencja do oceny meritum przez pryzmat proceduralny“, zob. J. Zimmermann, *Jedność prawa...*, s. 819.

Funkcja prawa procesowego, polegająca na odpolitycznieniu administracji czy dystansowaniu administracji od polityki, jest najlepiej urzeczywistniana przez istnienie ogólnych zasad procesowych, zawierających „wskazówki interpretacyjne dla prawa materialnego”<sup>407</sup>. W tym znaczeniu widzimy podobieństwo do funkcji ogólnego prawa administracyjnego, o czym była już wcześniej mowa. Odpolitycznieniu służy również zjawisko nasilania się judycjalizacji administracji, wedle którego odpowiedzialność administracji powinna być oceniana przez pryzmat kryteriów zbliżonych do wzorców sądowych. Administracja związana ustawami działa wedle apriorycznych reguł i stosuje je do pojedynczych przypadków w sposób bezstronny i apolityczny. Pierwowzorem takiego rozwiązania jest typ rozstrzygnięcia sądowego, gdyż wiele elementów postępowania administracyjnego wzoruje się na postępowaniu sądowym, którego nieodzowną częścią jest obowiązek wysłuchania stron, sporządzenia uzasadnienia, a zwłaszcza forma aktu administracyjnego, który w prawie francuskim i niemieckim został historycznie ukształtowany na podstawie wyroku sądowego<sup>408</sup>. Postępowanie administracyjne ma wprawdzie charakter pozasądowy, prowadzony przed organami władzy wykonawczej, które są pozbawione atrybutów niezależności i niezawisłości. Nie ulega jednak wątpliwości, że to postulat stabilności obowiązania decyzji administracyjnej w czasie uzasadnia stwierdzenie, wedle którego „czym jest wyrok w postępowaniu sądowym, tym jest akt administracyjny w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym”<sup>409</sup>. Tylko zatem w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach możliwe będzie wzruszenie ostatecznej decyzji z uwagi na wymogi polityk publicznych<sup>410</sup>.

### 3.5.2. Atomizacja procedur

Zachowanie pożądaných proporcji czy określonej równowagi pomiędzy (politycznym) prawem materialnym a procedurą nakierowaną na depolityzację administracji powinno być współcześnie zasadniczym postulatem w odniesieniu do prawidłowej konstrukcji odpowiedzialności administracji. W przeciwnym wypadku, gdy również procedura zostanie nakierowana na realizację doraźnych zamierzeń politycznych, mamy do czynienia z nieuzasadnioną hegemonią politycznych treści nad apolityczną formą

<sup>407</sup> Zob. wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

<sup>408</sup> Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik...*, s. 1181.

<sup>409</sup> Zob. E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1, s. 55. Z najnowszej literatury zob. W. Piątek, *Aksjologiczne podstawy trwałości decyzji administracyjnej w czasie*, [w:] *Aksjologia prawa...*, s. 1031 i zacytowana tam literatura.

<sup>410</sup> Jak zauważa Franciszek Longchamps, o ile postulat czysto życiowy, by decyzje były w zasadzie trwałe, w sensie stabilizacji tego, co jednostka uzyskuje, jest oczywisty, o tyle, biorąc pod uwagę podległość regulacyjnej działalności administracyjnej wymogom ogólnej polityki gospodarczej, postulatem równie oczywistym jest możliwość odwołania decyzji. Zob. F. Longchamps, *Problemy trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 908.



i w konsekwencji z deprecjonowaniem zasady państwa prawa. Najbardziej jaskrawym i niepokojącym przykładem w tym zakresie jest wydawanie tzw. specustaw<sup>411</sup> powodujących zjawisko atomizacji procedury administracyjnej, co prowadzi do zachwiania rzeczowej równowagi pomiędzy meritum (zadania publiczne) a formą (procedura)<sup>412</sup>. W tej optyce odpowiedzialność administracji za realizację wybiórczych zadań publicznych staje się wartością absolutną aż do tego stopnia, że klasyczne kanony i wartości proceduralne schodzą na dalszy plan. Atomizacja procedur ma poważne konsekwencje w odniesieniu do pozostałego prawa materialnego, nieobjętego procedurami epizodycznymi, gdyż powoduje powstawanie nieuzasadnionych nierówności pomiędzy poszczególnymi zadaniami publicznymi<sup>413</sup>. Jednak niewątpliwie najpoważniejszą konsekwencją jest negatywne oddziaływanie na zakres ochrony publicznych praw podmiotowych adresata odpowiedzialności. Tworzenie specjalnych i skróconych procedur narusza bowiem niejednokrotnie zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu oraz redukuje

<sup>411</sup> Chodzi tu o wprowadzenie na szeroką skalę do polskiego porządku prawnego ustaw specjalnych, zwanych specustawami, które stanowią odrębne procedury rozwiązywania konkretnych problemów społeczno-gospodarczych. Procedura ma tu charakter epizodyczny i niekiedy nawet pozbawiony cech abstrakcyjności. Do specustaw są zaliczane m.in.: ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.); ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474); ustawa z 7.08.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1372); ustawa z 19.12.2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 592); ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1380); ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2302 ze zm.); ustawa z 24.06.2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 835 ze zm.); ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 433 ze zm.); ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1537); ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 404); nieobowiązująca już ustawa z 16.03.2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 379 ze zm.); ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 685); specustawa w sprawie przekopu Mierzei Wiślanej – ustawa z 24.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz. U. z 2017 r. poz. 820 ze zm.); ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1089).

<sup>412</sup> M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Blachucki, T. Górzynska, Warszawa 2014, s. 70 i n.

<sup>413</sup> Specustawy niejednokrotnie nakazują ignorowanie przepisów prawa budowlanego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa nieruchomości czy prawa ochrony środowiska, zob. P. Antoniak, *Komentarz do Art. 1*, [w:] *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, red. P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2012, s. 24.

standardy kontroli aktów administracyjnych związane z zasadą dwuinstancyjności i zasadą prawa do sądu<sup>414</sup>.

Odnosząc zjawisko atomizacji procedury administracyjnej do zagadnienia odpowiedzialności administracji przed polityką, stajemy przed dylematem kreowania przez (politycznego) ustawodawcę wielokrotności reżimów prawnych, wedle których ma być oceniana odpowiedzialność administracji. Taka konstrukcja odpowiedzialności wykazuje cechy pozbawienia racjonalnych przesłanek i poszanowania fundamentalnych zasad racjonalnej legislacji<sup>415</sup>, jest zatem wadliwa i niezrozumiała. Z punktu widzenia prowadzonych tu badań należy skonstatować, że ustawy incydentalne powodują jednoczesne powstanie dwóch przeciwstawnych konstruktów odpowiedzialności. Administracja wykonująca specustawy jest wprawdzie odpowiedzialna przed legislatorem podążającym za realizacją doraźnych potrzeb politycznych, ale jednocześnie karygodnie nieodpowiedzialna wobec jednostki w związku z drastycznym ograniczaniem przysługujących jej publicznych praw podmiotowych. Łamanie podstawowych standardów prawnych dzieje się wprawdzie za sprawą (spec)ustawodawcy, jednak to administracja wykonująca prawo jest w oczach jednostki odpowiedzialna za sprzeniewierzenie się idei państwa prawa.

### 3.5.3. Partycypacja

W rozważaniach poświęconych odpowiedzialności administracji nie może zabraknąć współczesnych przekształceń procedury w kierunku umożliwienia współuczestnictwa szerokiego kręgu podmiotów w procesie stosowania prawa administracyjnego. O ile bowiem w dotychczasowych rozważaniach mowa była o procedurze wysoce sformalizowanej, wyrażonej przepisami postępowania administracyjnego lub ustaw szczególnych,

<sup>414</sup> Z obszernej literatury na ten temat zob. w szczególności: M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego: publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 280 i n.; J. Zimmermann, *O kryzysie prawa administracyjnego*, „Causus” 2013, nr 67, s. 7 i n.; W. Jakimowicz, *Wybrane standardy prawa administracyjnego na tle rozwiązań przyjętych w niektórych ustawach incydentalnych*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013, s. 52 i n.; B. Błońska, *Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego...*, s. 117 i n.; Ł. Folak, *op. cit.*, s. 370–371.

<sup>415</sup> Warto przypomnieć za Sławomirą Wronkowską, że do elementów racjonalnego tworzenia prawa należą: „(1) określenie celów, które zamierza się realizować w danej dziedzinie, (2) ustalenie katalogu możliwych prawnych i pozaprawnych środków realizacji założonych celów oraz wybór środka (środków) oddziaływania, (3) precyzyjne określenie celów danej regulacji prawnej [...] oraz ustalenie katalogu alternatywnych, a możliwych w danej sytuacji do zastosowania, sposobów unormowania, przez które da się zrealizować złożone cele danej regulacji prawnej, (4) sformułowanie globalnej oceny całokształtu skutków i kosztów każdego z rozważanych sposobów unormowania oraz podjęcie decyzji optymalnej” – zob. S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 150 – podaję za M. Krawczyk, *Nadużycie aksjologiczne w prawie administracyjnym – wprowadzenie do problemu*, [w:] *Aksjologia prawa...*, s. 135.

o tyle tu zostaną wzięte pod uwagę wszelkie modyfikacje procedury decyzyjnej w administracji, również i te, które nie zostały sformalizowane w aktach prawa rangi ustawy (np. procedura przeprowadzania budżetu obywatelskiego)<sup>416</sup>.

O ile bowiem klasyczna funkcja prawa procesowego polega na odpolitycznieniu czy dystansowaniu administracji od polityki, o tyle instrumenty partycypacyjne – przeciwnie – mają w założeniu pogłębiać demokratyzację podejmowania decyzji w administracji publicznej, aczkolwiek w oderwaniu od tradycyjnego czynnika politycznego. Współuczestnictwo nie realizuje znamion klasycznej legitymacji demokratycznej, ponieważ nie jest przejawem woli suwerennego narodu czy woli wspólnoty mieszkańców wyrażonej w akcie demokratycznych wyborów lub referendum<sup>417</sup>. Chodzi tu natomiast o dopuszczenie elementów demokracji deliberatywnej urzeczywistnianej przez współuczestnictwo kręgu zainteresowanych jednostek, grup i zrzeszeń w procedurze administracyjnej<sup>418</sup>.

W tym znaczeniu jako wzorcowe należy uznać zmiany legislacyjne dokonane stosunkowo niedawno w Niemczech i polegające na umieszczeniu w kanonie ogólnych zasad postępowania administracyjnego<sup>419</sup> zasady wczesnej partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym administracji publicznej (*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*, § 25 ust. 3 *Verwaltungsverfahrensgesetz*)<sup>420</sup>. Tradycyjnie bowiem to głównie przepisy prawa materialnego,

---

<sup>416</sup> Mianem „partycypacji” zostały określone wszelkie instrumenty partycypacji społecznej przewidziane w prawie administracyjnym, które nie są nakierowane na podejmowanie decyzji zamiast organów administracji (jak ma to miejsce w przypadku referendum lokalnego w sprawie sposobu rozstrzygnięcia określonej sprawy z zakresu administracji publicznej), lecz są obligatoryjnym lub fakultatywnym elementem procesu podejmowania decyzji w administracji. Co istotne, podmioty partycypujące nie muszą się legitymować posiadaniem interesu prawnego w rozumieniu np. art. 101 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.). W literaturze zaproponowano wiele możliwych definicji, np. że „partycypacja społeczna polega na komunikowaniu się mieszkańców z organami administracji publicznej oraz ich obustronnej współpracy”, zob. M. Andrzejewska, M. Baranowski, K. Fiedziukiewicz, A. Kowalska, J. M. Matuszkiewicz, M. Rusztecka, E. Roo-Zielińska, J. Solon, *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>417</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie...*, s. 25.

<sup>418</sup> Demokracja deliberatywna nie polega na dokonywaniu wyborów, lecz pozwala jednostkom wyartykułować ich racje i określić preferencje oraz ustalać konsens czy rozwiązać konflikt. Deliberacja powinna być wolna od zniekształceń i nacisków wywieranych przez polityków czy interesy ekonomiczne, zob. A. Gutmann, T. Dennis, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton 2002; B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberatywnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4, s. 211 i n.

<sup>419</sup> W Niemczech – inaczej niż w Polsce – zasady ogólne postępowania administracyjnego są zaliczane do ogólnego prawa administracyjnego (*Allgemeines Verwaltungsrecht*) obok prawa ustrojowego, publiczno-prawnych form działania administracji, rzeczy publicznych, postępowania egzekucyjnego w administracji czy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, zob. D. Ehlers, *Verwaltung und Verwaltungsrecht*, [w:] *Das Allgemeine Verwaltungsrecht*, red. D. Ehlers, H. Pünder, wyd. 15, Berlin–Boston 2016, s. 139.

<sup>420</sup> Nowela została wprowadzona ustawą w sprawie polepszenia uczestnictwa społeczeństwa i ujednolicenia (*Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung*, BGBl. 2013, 1388). Nowelizacja z 2013 r. wprowadza instytucję wczesnego uczestnictwa opinii publicznej (*frühe*

przykładowo prawa ochrony środowiska, zawierają regulacje odnośnie do wczesnego informowania i uczestnictwa społeczeństwa. Umieszczenie odpowiednich przepisów w kanonie zasad ogólnych postępowania administracyjnego umożliwia stworzenie powszechnych standardów uczestnictwa opinii publicznej w odniesieniu do wszelkich możliwych działań administracji publicznej<sup>421</sup>.

W tym kontekście należy podkreślić *quasi*-deliberatywny charakter udziału bezpośrednio zainteresowanych wynikiem rozstrzygnięcia administracji, ponieważ większość rozwiązań prawnych idzie bardziej w kierunku wysłuchania „mas” (np. instytucja zgłaszania uwag) niż autentycznej deliberacji. Chodzi o to, że jednostki, występując przed administracją, nie mają możliwości zbiorowego reprezentowania interesów dotkniętych<sup>422</sup>. W tym sensie nie tyle chodzi o czynnik pogłębiania demokratyzacji administracji, ile podnoszenia efektywności (skuteczności) administrowania, ponieważ brak możliwości wypowiedzenia się uwzględnienia interesów pojedynczych zainteresowanych doprowadziłby w efekcie końcowym do skierowania sprawy na drogę sądową, co bez wątpienia podnosi całkowity koszt administrowania<sup>423</sup>.

Rozpatrując partycypację społeczną w kontekście odpowiedzialności administracji, wydawać by się mogło *prima facie*, że ma ona niewiele wspólnego z interesującą nas tu konstrukcją odpowiedzialności administracji przed polityką. Chodzi bowiem o to, że współuczestnictwo umożliwia bezpośredni dialog administracji ze społeczeństwem niejako ponad głowami polityków, który może być rozumiany jako alternatywa wobec rozstrzygnięć podejmowanych w ramach umocowanych organów<sup>424</sup>. Odstępstwo od

---

*Öffentlichkeitsbeteiligung*, § 25 ust. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 01.01.1977 (BGBl. I S. 1253), do którego zorganizowania ma być nakłaniany przez urząd zainteresowany podmiot (inwestor). Chodzi o etap jeszcze przed złożeniem formalnego wniosku do organu, czyli przed rozpoczęciem postępowania administracyjnego. Podstawową przesłanką wprowadzenia noweli jest przekonanie, że dotychczasowy instrument konsultacji dopiero na etapie starania się o pozwolenie oznacza w praktyce, że zainteresowany podmiot opracował już konkretny plan i jego gotowość do zmian czy poszukiwania odpowiednich alternatyw, nie mówiąc o całkowitej rezygnacji (*Nullvariante*), jest dużo mniejsza niż jeszcze na etapie sporządzania planu inwestycji. Zob. L. Diener, *Umweltgerechtigkeit in Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen an Land*, [w:] *Jahrbuch Windenergie recht 2014*, red. E. Brandt, Berlin 2015, s. 23.

<sup>421</sup> W doktrynie niemieckiej wyrażane jest przekonanie, że § 25 ust. 3 VerwVerfG stanowi przełom w kierunku wzmocnienia mechanizmów przejrzystości, akceptacji społeczeństwa i optymalizacji procesów planowania. Istnieje bowiem powszechnie przyjęta praktyka, że w ślad za ustawodawcą federalnym podobne nowelizacje zostaną wprowadzone w ustawach o postępowaniu administracyjnym poszczególnych krajów związkowych (*Konkordanzgesetzgebung*). Zob. B. Stürer, *Planungsvereinheitlichungsgesetz*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2013, Nr. 11, s. 700 i n.

<sup>422</sup> W tym znaczeniu nie można uznać za zbiorową skargę regulacji z art. 24 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.), który reguluje skargę na praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

<sup>423</sup> Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik...*, s. 1182.

<sup>424</sup> Egzemplifikacją dążeń w kierunku nawiązania bezpośredniego dialogu pomiędzy administracją a grupami (alternatywnych) środowisk lokalnych jest powszechne stosowanie instytucji budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego). Ramy prawne dla tej formy aktywizacji społecznej tworzy ogólna norma

klasycznych rozwiązań jest motywowane koniecznością realizacji postulatów dobrej administracji<sup>425</sup>, urzeczywistnieniem idei współadministrowania (*good governance*)<sup>426</sup>, która w konsekwencji ma doprowadzić do upodmiotowienia obywateli w procesie administrowania, wzmocnienia struktur społeczeństwa obywatelskiego oraz podniesienia zaufania obywateli do władz publicznych. Nie bez znaczenia są również argumenty konieczności zwiększenia skuteczności wykonywania polityk publicznych oraz podniesienia jakości rozstrzygnięcia administracji dzięki pozyskiwaniu wiedzy „ekspertów lokalnych” (np. społeczności lokalnej) oraz wiedzy fachowców (np. przedstawicieli organizacji pozarządowych)<sup>427</sup>.

Wobec tak ważkich argumentów przemawiających za partycypacją należy oczekiwać pozytywnych impulsów w kierunku wzmocnienia odpowiedzialności administracji, która wychodzi naprzeciw żądaniom i oczekiwaniom społecznym. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność administracji powinna być tak skonstruowana, aby móc jednoznacznie zidentyfikować podmioty odpowiedzialne za określone rozstrzygnięcia władzy. Partycypacja powinna być zatem oceniana przez pryzmat ustrojowego modelu sprawowania władzy, jakim jest demokracja przedstawicielska<sup>428</sup>. Natomiast dopuszczenie szerokich możliwości partycypacji łączy się ze swoistym ograniczeniem odpowiedzialności organów pochodzących z wyborów za swoje działania, szczególnie w przypadkach, gdy nie wszyscy są zadowoleni z rozstrzygnięć władzy. Ma to miejsce w przypadkach, gdy nie zostaną w sposób dostateczny wyznaczone granice partycypacji społeczeństwa. Wówczas istnieje niebezpieczeństwo rozmycia czy zniekształcenia odpowiedzialności administracji.

---

kompetencyjna zawarta w ustawie o samorządzie gminnym dotycząca konsultacji społecznych (art. 5a). Co znamienne, nierzadko zbiór zasad, które regulują sposób i tryb prowadzenia działań, mających na celu włączenie mieszkańców w proces współdecydowania o wydatkach finansowanych gminy, określa nie organ stanowiący lecz wykonawczy w stosownym zarządzeniu. Zob. np. Regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie na rok 2019, załącznik do zarządzenia Nr 1660/2017 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 18.10.2017 r. Na ten temat zob. K. Bandarzewski, *Opinia prawna dotycząca prawnych uwarunkowań udziału społeczności lokalnych w procesie konstruowania i wykonywania budżetu gminy*, s. 3 (<http://www.maszglas.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K.Bandarzewski-.pdf>) [dostęp 25.11.2018]; K. Czarnecki, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013-2024)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2), s. 125 i n.

<sup>425</sup> Zob. art. 44 KPP Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s.2). Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Kraków 2009, s. 58–94.

<sup>426</sup> Na temat koncepcji *good governance* zob. R. Grzeszczak, *Good governance – koncepcja dobrych rządów w unijnym systemie wielopoziomowego rządzenia*, [w:] *Dobre prawo. Sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015, s. 663; I. Niżnik-Dobosz (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, *passim*.

<sup>427</sup> A. Haładaj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 19.

<sup>428</sup> *Ibidem*.



Tego typu zagrożenia można wyraźnie dostrzec, gdy procedury partycypacji są dominowane lub zawłaszczane przez dobrze zorganizowane jednostki lub grupy interesów<sup>429</sup>. Wówczas na dalszy plan schodzą racje i argumenty niezorganizowanej większości, nie mówiąc o braku reprezentacji interesów przyszłych pokoleń<sup>430</sup>. W doktrynie wyrażane są obawy o powstawanie zjawisk przerzucania odpowiedzialności za decyzje publiczne na konsultowane w toku procedowania społeczeństwo oraz sprzyjania lub wręcz ustępowania grupom partycypującym najgłośniejszemu<sup>431</sup>. Jednocześnie możliwy jest wariant odwrotny – jeżeli po przeprowadzeniu obligatoryjnej procedury partycypacyjnej organ administracyjny podejmuje rozstrzygnięcie, nie zważając na wypowiedziane krytyczne głosy społeczeństwa. Wówczas sam fakt zadośćuczynienia wymogom formalnym traktuje jako legitymizację swoich rozstrzygnięć mających dalekosiężne konsekwencje materialnoprawne<sup>432</sup>.

Reasumując, należy zauważyć, że umożliwienie współuczestnictwa szerokiemu kręgowi zainteresowanych podmiotów w toku administrowania powinno w założeniu doprowadzić do zwiększenia nieformalnej kontroli politycznej w administracji. Chodzi tu zatem o powstanie odrębnego i dodatkowego wymiaru upolitycznienia odpowiedzialności administracji konstruowanej nie tyle wobec reprezentantów woli narodu wyłonionych w wyborach powszechnych, ile w związku z koniecznością pogłębienia demokratyzacji procesów administrowania. Należy zadbać o to, by ten dodatkowy wymiar upolitycznienia nie przeistoczył się w konkurencyjny konstrukt, który w istotny sposób

<sup>429</sup> Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie...*, s. 25; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 22. W tej kwestii wypowiedział się również niemiecki Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*), który stwierdził, że gremia społeczne powstające wedle specyfiki interesów wąskiej grupy nie posiadają demokratycznej legitymacji, a w pewnych okolicznościach mogą nawet szkodzić demokracji, zob. BVerfGE 83, 37 vom 6.06.1990 Ausländerwahlrecht I, 2 BvF 2, 6/89.

<sup>430</sup> J. Dziobek-Romański, A. Barczewska-Dziobek, *Interes publiczny i prywatny w prawie ochrony środowiska (zagadnienia wybrane)*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 1, s. 66 i n.; P. Dobosz, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015, s. 88 i n.

<sup>431</sup> B. Abramowicz, *op. cit.*, s. 217; A. Haładyj, *op. cit.*, s. 22.

<sup>432</sup> Jako przykład niech posłużą regulacje proceduralne, które wprowadzicie obligują administrację do dialogu ze społeczeństwem, jednak organ nie jest w żaden sposób zobowiązany do uwzględnienia wniosków czy uwag formułowanych w trakcie partycypacji. W prawie polskim ilustrację stanowią mechanizmy partycypacyjne przewidziane w art. 17 i art. 18 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) w postaci instytucji wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dyskusji publicznej nad projektem planu, opinii wygłoszonych w trakcie dyskusji, jak również uwag do projektu planu. Krytycznie w tej sprawie zob. K. Barańska, *W kierunku partycypacji – kilka uwag na temat kierunków reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w perspektywie rozwoju lokalnego*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 63. Jak słusznie zauważa Mirosław Karpiuk, „przyjęty model udziału społeczeństwa w planistycznym procesie kształtowania przestrzeni wydaje się niewłaściwy, gdyż tak naprawdę nie uwzględnia opinii społecznej”, zob. M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1-2, s. 74.



zmienia i zniekształca zakres odpowiedzialności administracji wobec polityki. Priorytetowe znaczenie ma postrzeganie partycypacji wyłącznie w kontekście uzupełnienia demokratycznej legitymacji administracji wynikającej z regulacji ustrojowych, a nie jej zastąpienia.

#### 4. Wzmocnienie procesów demokratyzacji

W niniejszym rozdziale demokratyzacja została przedstawiona w ujęciu klasycznym w wymiarze personalnym oraz materialnym. Pierwszy z wymiarów jest najpełniej wyrażany w prawie administracyjnym ustrojowym, które wypracowało ogromną różnorodność form organizacji administracji publicznej. Ich celem jest dywersyfikacja w sposobach ułożenia relacji pomiędzy polityką a administracją od centralizacji począwszy, gdzie odpowiedzialność personalna jest realizowana w ramach hierarchicznego podporządkowania, na decentralizacji skończywszy. Ostatni z wymienionych ustrojów zasada się na względnej samodzielności administracji wobec instancji nakładającej odpowiedzialność w parlamencie. Ponadto niezmiernie aktualne są ustrojowe konstrukty agencji i niezależnych urzędów, których cechą konstytutywną jest stworzenie swobodnego personalnego dystansu administracji od polityki.

Natomiast wymiar materialny przejawia się w formach demokratycznego sterowania ustawą (*ex ante*) i które – pomimo licznych niedoskonałości – jest w dalszym ciągu najważniejszym medium gwarantowania odpowiedzialności administracji. Odnosząc się do systematyki prawa administracyjnego z podziałem na normy ustrojowe, materialne i procesowe, należy stwierdzić, że jest to medium o charakterze kompleksowym, udzielające określonym podmiotom administracji (zakres podmiotowy) kompetencji do działania (zakres przedmiotowy) i z wykorzystaniem określonych form prawnych (zakres proceduralny). Należy mieć na uwadze, że sterowanie ustawą nigdy nie będzie kompletne, zważywszy na użycie nieostrych sformułowań ustawowych. Każda delegacja ustawowa oznacza legitymację do działania w warunkach mniejszej lub większej swobody działania administracji.

Istnieje jeszcze wiele innych mechanizmów umożliwiających demokratyzację odpowiedzialności administracji. Jest nim przykładowo sterowanie przez ustawę budżetową, które umożliwia dysponowanie finansami publicznymi i oznacza sprawowanie władzy przez parlament<sup>433</sup>. W budżecie następuje przeznaczenie środków dla administracji na

---

<sup>433</sup> Oceniając mechanizm sterowania przez budżet w Wielkiej Brytanii, Paul Craig stwierdza, że wprawdzie obowiązuje zasada sterowania zasobami publicznymi (*public purse*) już od przeszło 300 lat, to jednak w praktyce parlament ma niewielką realną kontrolę w przydzielaniu finansów na określone cele publiczne. Odpowiedzialny minister przedkłada parlamentowi spodziewane wydatki resortu, które mają być ustalone w ramach budżetu (*Annual Appropriation Act*), co jednak nie stanowi przedmiotu debat

konkretny cel. Budżet to abstrakcyjno-generalna norma kierownictwa wewnętrznego, która wprawdzie wiąże, ale nie wywiera skutków prawnych na zewnątrz.

Niewątpliwie do instrumentów demokratyzacji należy zaliczyć korzystanie z form demokracji bezpośredniej realizowanej na szczeblu ogólnopaństwowym (art. 125 Konstytucji RP) oraz na poziomie jednostek samorządu terytorialnego<sup>434</sup>, które tradycyjnie, z uwagi na bliskie usytuowanie względem obywatela, uchodzą za prawdziwą szkołę demokracji. Korzystanie z mechanizmów demokracji bezpośredniej doprowadza do zmiany akcentowania w strukturze odpowiedzialności, ponieważ instancją, czyli mocodawcą nakładającym odpowiedzialność, staje się bezpośrednio adresat odpowiedzialności.

Natomiast w przeciwieństwie do demokracji bezpośredniej i parlamentarnej tzw. partycypacja jednostek czy społeczności w procesie administrowania nie należy do instrumentów demokratycznej kontroli w rozumieniu prawnym, lecz bardziej w ujęciu funkcjonalnym. I chociaż dzięki temu uzyskujemy obraz administracji responsywnej i bliskiej obywatelowi, to partycypacja nie stanowi dodatkowej legitymizacji dla administracji, ani w zakresie przedmiotowym, ani podmiotowym, ponieważ partycypujący nie utożsamiają pojęcia narodu. Partycypacja jednostek czy społeczeństwa odbywa się w związku z naruszeniem subiektywnych interesów zainteresowanych czy dotkniętych jednostek i grup. Wydaje się, że podstawowym czynnikiem „pobudzającym” demokrację, jaki powstaje w wyniku wprowadzenia instrumentów partycypacji, jest konieczność zmiany sposobu działania administracji. Partycypacja wymusza bowiem transparentność administracji, wzmacniając w ten sposób mechanizmy ochrony praw podstawowych jednostek. Najważniejszym filarem administracji otwartej i transparentnej jest prawna gwarancja dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) połączona z obowiązkiem ochrony danych osobowych jednostki (art. 51 Konstytucji RP). Wymienione prawa podmiotowe jednostki stabilizują wykonywanie prawa przez organy administracji, wzmacniają skuteczność administracji oraz spełniają funkcje kontrolne.

Wzmocnienie zjawiska partycypacji społecznej nakazuje ocenić odpowiedzialność administracji w odniesieniu do legitymacji deliberatywnej, która jest również potrzebna, choć wywołuje uzasadnione obawy i wątpliwości z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawa. Inaczej ujmując – regulacje prawa administracyjnego, umożliwiające współuczestnictwo szerokiego kręgu podmiotów, stanowią surogat procesu politycznego i tym samym uświadamiają wpływ procedury na budowę odpowiedzialności

---

w parlamencie. Główna funkcja kontrolna przypada ministrowi finansów. W strukturach parlamentarnych pewną rolę odgrywa komitet ds. finansów (*Public Accounts Committee*) w związku z prawidłowością rachunkowości, jak również w związku z osiąganą efektywnością wspólnie z *Comptroller and Auditor General* (ten ostatni kontroluje urzędy w zakresie jakości, efektywności, benchmarkingu oraz praktyki wydawania pieniędzy publicznych jako kierownik National Audit Office). Zob. P. Craig, *Grundzüge des Verwaltungsrechts...*, s. 340.

<sup>434</sup> Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.).

administracji nie tyle przed rządzącą elitą, ile bezpośrednio przed adresatem odpowiedzialności, nawiązując do idei demokracji. Ważna jest przy tym właściwa konstrukcja proceduralnych ram prawnych, ponieważ wszystkim uczestnikom postępowania przyświecają odrębne racjonalności. Nakierowanie procedury administracyjnej na poszukiwanie prawdy obiektywnej uświadamia dysonans w stosunku do idei demokracji. Oznaką dojrzałości ustawodawcy jest misja urzeczywistnienia wymogów praworządności. Dlatego każde kolejne zmiany procedury (na szczęście) niekoniecznie będą odzwierciedlać zmiany sceny politycznej.

Zgodnie z przyjętym na wstępie założeniem procesowości, dziania się i pojawiania zmian w obserwowalnych odcinkach czasowych należy potwierdzić postęp procesów demokratyzacji. Są one konsekwencją ustrojowej koncepcji sprawowania władzy przez organy przedstawicielskie, którego nieodłącznym rysem jest regularna i powtarzalna wymiana czynnika politycznego. Polityka wciela się w rolę instancji odpowiedzialności i oczekuje od administracji realizacji przyjętych polityk publicznych. Jednak coraz częściej regulacje prawa administracyjnego przewidują alternatywne podstawy legitymizacji administracji, zasadzające się na budowaniu dystansu administracji od polityki w imię konieczności realizacji innych ważnych wartości. Należą do nich takie elementy jak fachowość i dostęp do rzadkich zasobów wiedzy eksperckiej, niezależność od wpływów i nacisków politycznych, bliskość obywatelowi czy mieszkańcom wspólnot lokalnych lub regionalnych. W sytuacji osłabienia kontroli parlamentarnej odpowiedzialność administracji powinna być gwarantowana przez alternatywne czynniki. Należy do nich zasada transparentności działań administracji realizowana nie tylko przez udostępnianie informacji publicznej na wniosek, ale również przez obowiązek pisemnego uzasadniania i ogłaszania rozstrzygnięć administracji oraz przez obowiązek sprawozdawczości w sprawie celów, zadań i kryteriów działania. Niebywałego znaczenia nabiera gwarancja praw procesowych strony, w tym prawo skargi do niezależnych sądów.

Można wobec tego skonstatować, że racjonalny prawodawca dostrzega konieczność wielopłaszczyznowego i zdywersyfikowanego zaprojektowania odpowiedzialności administracji, albo przez zapewnienie wpływu polityki na administrację, albo przez poluzowanie rzeczonych związków. W każdym przypadku centralną funkcją prawa administracyjnego jest wyważanie i równoważenie (zmiennych w czasie) oczekiwań polityków z wymogami działania praworządnego, transparentnego i przyjaznego jednostce i społeczeństwu. Odzwierciedleniem tego są równoważące się i niekiedy przeciwstawne funkcje poszczególnych podgałęzi prawa administracyjnego. Prawo materialne podlega najbardziej wpływom i naciskom polityki w tym znaczeniu, że oddaje zmienny w czasie układ polityk publicznych. Prawo materialne ma charakter pierwotny i priorytetowy, tak jak najważniejsza jest służba administracji na rzecz realizacji zadań publicznych.

Demokratyzacji odpowiedzialności administracji służy również zaprojektowanie struktur i organów administracyjnych uregulowanych w prawie ustrojowym, które w różnorodny sposób projektują wpływ czynnika politycznego w procesie administrowania. Natomiast prawo administracyjne ogólne, które się w dużej mierze pokrywa z ogólnymi zasadami prawa procesowego, przyczynia się do depolityzacji administracji, ponieważ obowiązuje ponad podziałami i niezależnie od wyboru polityk publicznych.



# Rozdział IV

## Europeizacja

### 1. Odpowiedzialność administracji z perspektywy stanowienia prawa

#### 1.1. Wprowadzenie

Opisane w poprzednich rozdziałach mechanizmy budujące odpowiedzialność administracji zostały wypracowane w warunkach jednego państwa i jednego systemu prawnego, zaś postrzeganie Unii Europejskiej jako wspólnoty prawnej nakazuje również i tu prowadzenie rozważań w odniesieniu do obowiązującego prawa<sup>435</sup>. Jednak prawa unijnego nie możemy traktować jako samoistnego medium kształtowania odpowiedzialności administracji krajowej ze względu na konieczność respektowania autonomii instytucjonalnej i proceduralnej państw członkowskich. Innymi słowy – nie da się kategorycznie rozdzielić sfery prawa unijnego i krajowego, ponieważ skuteczność tego pierwszego jest uzależniona od prawa krajowego<sup>436</sup>, które jednak nie podlega europeizacji *in toto*, lecz przez fragmentaryczną modyfikację w wybranych dziedzinach<sup>437</sup>.

Podstawowe znaczenie ma w związku z tym cecha multicentryczności prawa w warunkach integracji europejskiej, która sprawia, że struktura odpowiedzialności administracji jest konstruowana zarówno przez legislatora krajowego, jak i unijnego<sup>438</sup>.

---

<sup>435</sup> Podstawowe znaczenie dla uznania Wspólnoty Europejskiej jako wspólnoty prawnej miał wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 15.07.1964 r. w sprawie C-6/64, *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.* (Zb. Orz. 1964, s. 1141, EU:C:1964:66), w którym czytamy: „w odróżnieniu od zwykłych traktatów międzynarodowych, Traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, zintegrowany z systemami prawnymi Państw Członkowskich”.

<sup>436</sup> Stąd wynika traktatowy obowiązek przyjaznego stosowania przepisów unijnych (art. 4 TUE), rozwinęty w bogatym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zob. m.in. wyroki: wyrok TS z 16.12.1976 r. w sprawie C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Zb. Orz. 1976, s. 1989, EU:C:1976:188; wyrok TS z 14.12.1995 r. w sprawie C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS przeciwko państwu belgijskiemu*, Zb. Orz. 1995, s. I-4599, EU:C:1995:437; wyrok TS z 19.09.2006 r. w sprawach połączonych C-392/04 oraz C-422/04, *Germany GmbH, Arcor AG&Co. KG przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2006, s. I-8559, EU:C:2006:586; wyrok TS z 12.07.2012 r. w sprawie C-378/10, *VALE Epitesi*, EU:C:2012:440.

<sup>437</sup> A. Vincze, *Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts – eine rechtsvergleichende Annäherung*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“ 2017, Bd. 77, s. 236–267.

<sup>438</sup> Problem multicentryczności ośrodków stanowienia prawa tylko do pewnego stopnia łagodzi obowiązywanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed krajowym. W sprawie trudności na tle stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego w Polsce, zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada*



Ten ostatni nie jest jednak odwzorowaniem legislatora krajowego. Odmienna jest również istota relacji na linii polityka–administracja niż w warunkach jednego państwa. W związku z tym pojawia się uzasadnione pytanie, czy w ogóle może być mowa o odpowiedzialności administracji przed polityką, a właściwie wielością ośrodków politycznych, w warunkach integracji europejskiej? I chociaż prawo europejskie charakteryzuje zdecydowanie odmienna systematyka niż krajowe prawo administracyjne, to odpowiedź na tak postawione pytanie powinna nastąpić w odniesieniu do prawa stanowionego przez instytucje UE.

Szczególnym rysem prawa unijnego jest nieodzowność mechanizmów koordynacji, umiejscowionych zarówno na etapie stanowienia prawa wtórnego UE, jak i stosowania prawa, co wymaga istnienia wielokierunkowych powiązań sieciowych z udziałem organów i jednostek przynależnych do różnych poziomów administrowania. Zagadnienie odpowiedzialności łączy się z koniecznością wskazania szczególnej legitymacji administracji w systemie UE, która się zasadza na wielu filarach. Do najważniejszych z nich należy stanowienie prawa UE przez instytucje demokratyczne, supranarodowa koordynacja i współpraca międzyrządowa oraz wykonywanie prawa UE głównie przez administrację krajową (pośrednią), która jest legitymowana na gruncie prawa krajowego. Rozważania niniejszego rozdziału konstatuje podkreślenie zmian w sposobie pojmowania władzy i władztwa administracyjnego w dobie integracji europejskiej, co jest nieodzowne dla pojmowania odpowiedzialności administracji.

## 1.2. Specyfika unijnego legislatora

Prawo, a konkretnie ustawa, to w ujęciu klasycznym instrument kreacji odpowiedzialności administracji wobec woli suwerena (mocodawcy). Zwłaszcza w państwie unitarnym legitymacja administracji i jej odpowiedzialność jest budowana w odniesieniu do woli (jednego) suwerena wyrażonej w ustawie. Ustawa dostarcza kompleksowej i wyczerpującej legitymacji o charakterze przedmiotowym (kompetencja do działania), podmiotowym (wyznaczenie struktur odpowiedzialnych), jak również w zakresie form działania (legitymacja proceduralna)<sup>439</sup>. Do takiego ujęcia nie przystaje system prawa unijnego. Dzieje się tak, ponieważ na poziomie unijnym brakuje jednej wiodącej

---

*pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015, s. 149 i n. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że „z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w razie kolizji z ustawami. Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego”, zob. wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97. Głos krytyczny w tej sprawie zob. R. Grzeszczak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sprzeczne z prawem unijnym. O zasadzie pierwszeństwa prawa UE, wzorcach kontroli konstytucyjności aktów instytucji UE*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2012, nr 1(91), s. 11–17.

<sup>439</sup> Takie ujęcie jest reprezentowane na gruncie porządku prawnego obowiązującego w Polsce i w tym świetle nierzadko jest budowana klasyfikacja norm prawa administracyjnego z podziałem na normy prawne

instytucji reprezentującej centrum woli, jak ma to miejsce w przypadku legitymacji parlamentu krajowego. Ponadto niezmiernie istotna jest specyfika prawa unijnego, zasadzająca się na preferencji norm finalnych, wyrażających cele, funkcje i zadania do osiągnięcia (przedmiot odpowiedzialności), nie konkretyzując – z reguły – podmiotu odpowiedzialności. To z kolei wynika ze specyfiki UE jako organizacji supranarodowej i wspomnianej już konieczności respektowania autonomii instytucjonalnej państw członkowskich.

Multicentryzm prawa w UE oznacza zerwanie z ideą konstruowania odpowiedzialności administracji wobec jednego (krajowego) mocodawcy politycznego. Brak jednego centrum woli oznacza pluralizm źródeł legitymacji administracji. W związku z tym klasyczne konstrukcje prawne zapewniające odpowiedzialność administracji przed polityką okazują się nieadekwatne. W rozdziale poświęconym jurydyzacji administracji zostało wskazane, że zasadniczy zwrot w pojmowaniu odpowiedzialności administracji nastąpił z chwilą narodzin parlamentaryzmu, nawet jeśli początkowo brakowało gwarancji skutecznej ochrony sądowej. Natomiast Parlament Europejski, pomimo bezpośredniej legitymacji demokratycznej uzyskanej w 1979 r. oraz licznych elementów wzmacniających jego mandat<sup>440</sup>, nie może być porównywany z parlamentem krajowym. W warunkach jednego państwa odpowiedzialność władzy publicznej zasadza się na nieprzerwanym łańcuchu legitymacji demokratycznej wychodzącej od narodu, przez reprezentantów w parlamencie, członków rządu aż po najniższy szczebel w hierarchii organizacyjnej administracji. W tym znaczeniu Parlament Europejski nie stanowi projekcji rozwiązań krajowych, ponieważ będąc początkowo instytucją o charakterze opiniodawczo-doradczym dopiero z czasem awansował do roli współlegislatora. Do dziś nie posiada kompetencji samodzielnych, lecz w połączeniu z kompetencjami Rady i w tym sensie nie jest wyłącznym ustawodawcą<sup>441</sup>.

---

regulujące właściwość, normy zadaniowe i kierunkowe, normy materialnoprawne, normy regulujące prawne formy działania, normy kompetencyjne, zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji...*, s. 50.

<sup>440</sup> Na szczególną uwagę w zakresie wzmocnienia legitymacji PE zasługuje uregulowane art. 20 ust. 2 lit. d oraz art. 24 TFUE prawo petycji obywatela UE, jak również osób fizycznych niebędących obywatelami UE (art. 227 TFUE), działających indywidualnie lub łącznie z innymi osobami, który może złożyć petycję do PE w sprawie, która bezpośrednio dotyczy jego lub innych osób oraz mieści się w zakresie działalności UE. Prawo do złożenia petycji przysługuje także stowarzyszeniom, przedsiębiorstwom i organizacjom, które posiadają siedzibę w jednym z państw członkowskich, zob. A. Pazura, A. Mazur, *Korzyści wynikające z faktu posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej*, [w:] *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014, s. 420.

<sup>441</sup> Dopiero po reformach wprowadzonych stopniowo traktatem z Maastricht, traktatem z Amsterdamu, traktatem z Nicei oraz wreszcie traktatem lizbońskim Parlament Europejski przeistoczył się z instytucji opiniodawczo-doradczej w instytucję współuczestniczącą w procesach decyzyjnych na tych samych zasadach co Rada. Największą zdobyczą traktatu lizbońskiego jest kompetencja PE do stanowienia tzw. aktów prawa wtórnego o charakterze ustawodawczym albo wspólnie z Radą (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 1 TFUE), bądź też z udziałem Rady albo przez Radę z udziałem PE, w ramach tzw. specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 2 TFUE). Zob. *Codecision and Conciliation. A guide to how Parliament*

O ile w warunkach jednego państwa ustawy są wynikiem debaty parlamentarnej w ramach konkurencji międzypartyjnej, o tyle w systemie UE akty prawne są wypadkową swoistej konkurencji międzyinstytucjonalnej, obejmującej nie tylko instytucje legislatywy, lecz również egzekutywy<sup>442</sup>. Na poziomie unijnym zasada trójpodziału władzy zostaje zastąpiona zasadą równowagi instytucjonalnej<sup>443</sup>, w wyniku czego podział władzy ustępuje swoistemu splutowi kompetencji<sup>444</sup>. Problematyczny okazuje się zatem rozdział funkcji egzekutywy od legislatywy<sup>445</sup>. W przeciwieństwie do klasycznego systemu, gdzie postęp prac legislacyjnych zależy od trwałej i ukształtowanej większości parlamentarnej, to na poziomie unijnym rzeczony splot kompetencji prawodawczych wymusza ciągłe wyważanie racji różnych instytucji. To natomiast ma zapewnić jednocześnie uwzględnienie celów UE jako całości oraz interesów poszczególnych państw<sup>446</sup>. Należy podkreślić, że te ostatnie są reprezentowane przede wszystkim przez czynnik rządowy występujący nie tylko w samej Radzie, skupiającej ministrów poszczególnych państw członkowskich (art. 16 TUE oraz art. 237–243 TFUE), ale również w licznych komitetach i grupach roboczych działających przy Radzie. Chodzi tu m.in. o Komisję Stałych Przedstawicieli (art. 16 ust. 7 TUE), pracującą albo w składzie politycznym (COREPER I) albo technicznym (COREPER II), która skupia urzędników w randze

---

*co-legislates under the Treaty of Lisbon*, Brussels 2012, s. 5 i n.; K. Starmach, *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, [w:] *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J. W. Tkaczyński, Kraków 2013, s. 22. Amie Kreppele przyrównała sposób funkcjonowania Parlamentu Europejskiego i Rady po reformie do parlamentu dwuizbowego, zob. A. Kreppele, *Looking 'Up', 'Down' and 'Sideways': Understanding EU Institutions in Context*, „West European Politics” 2011, No. 34, s. 167; D. Bach-Golecka, *Wprowadzenie do systemu instytucjonalnego unijnego prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 66.

<sup>442</sup> V. Bogdanor, *The European Union, the Political Class and the People*, [w:] *Elitism, Populism, and European Union*, red. J. Hayward, Oxford 1996, s. 112.

<sup>443</sup> R. M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 81 i n.

<sup>444</sup> Jak zauważa Robert Grzeszczak, Unia Europejska „podąża inną drogą ułożenia stosunków między instytucjami. Realizują one nie tyle podział władzy, co rozdział kompetencji o różnym rodowodzie – ustawodawczym i wykonawczym, zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej. Zasada ta z pewnością inspirowana była doktryną rozdziału władz, jednak dokonała tego w nieco odmienny sposób”, zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 65.

<sup>445</sup> Traktaty nie przewidują ścisłego rozgraniczenia między tymi dwoma kategoriami. Bo chociaż to zasadniczo Parlament Europejski i Rada sprawują kompetencje legislacyjne (art. 14 ust. 1 i art. 16 ust. 1 Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana 2016 (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13), zwany dalej TUE oraz art. 298 TFUE) to jednak również Rada i Komisja posiadają ważne funkcje w procesie legislacyjnym, do tego stopnia, że w sensie funkcjonalnym praktycznie nie sposób oddzielić egzekutywy od legislatywy.

<sup>446</sup> „Specyfiką systemu UE jest to, że na różnych szczeblach nieustannie się negocjuje i wciąż zapadają nowe ustalenia i decyzje. Unia Europejska ma w wielu istotnych wymiarach wciąż charakter międzyrządowy, stąd odpowiedzialność za wynik procesów decyzyjnych spada na rządy państw członkowskich, a za obsługę odpowiedzialne są aparaty administracyjne poszczególnych państw” – R. Grzeszczak, *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 280.

ambasadorów i ich zastępców. Ponadto prace Komisji Europejskiej, jako instytucji posiadającej wyłączną inicjatywę ustawodawczą (art. 17 ust. 2 TUE)<sup>447</sup>, wspomagają liczne komitety i grupy eksperckie. Zasiadają w nich nie tylko urzędnicy, ale również eksperci z państw członkowskich. Legislacja unijna nie powinna być zatem utożsamiana wyłącznie z instytucjami unijnymi posiadającymi przedmiotowe kompetencje, ale z rozbudowanym systemem komitetowych ośrodków decyzyjnych<sup>448</sup>. Legislator unijny ma zatem charakter parlamentarno-rządowy, gdzie Parlament Europejski posiada bezpośrednią legitymację udzieloną przez obywateli UE, zaś interesy poszczególnych państw reprezentuje zarówno element egzekutywy krajowej reprezentowany w Radzie oraz element legislatury krajowej. Traktat lizboński wprowadził bowiem istotne *novum* uczestnictwa parlamentów krajowych w procesie stanowienia prawa<sup>449</sup>.

Wielopostaciowość unijnego legislatora uwidacznia się nie tylko w procedurze przygotowywania aktów ustawodawczych, lecz również nieustawodawczych<sup>450</sup>. Także i w tym przypadku rysem procesu prawodawczego jest istnienie rozbudowanego mechanizmu współuczestnictwa administracji krajowej. Jest on nakierowany na zapewnienie możliwie szerokiej akceptacji oraz skuteczności i jednolitości wykonywania prawa przez administrację krajową. Na szczególną uwagę zasługuje proces przyjmowania aktów nieustawodawczych o charakterze wykonawczym, należących do kompetencji Komisji Europejskiej i odbywających się w ramach tzw. procedur komitologicznych<sup>451</sup>. Komitologia umożliwia Radzie jako całości, ale przede wszystkim poszczególnym państwom

---

<sup>447</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE: „o ile Traktaty nie stanowią inaczej, akty ustawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji”, a „pozostałe akty są przyjmowane na wniosek Komisji, jeśli Traktaty tak stanowią”. Zob. K. Scheuring, *System źródeł prawa pochodnego UE oraz sposoby jego tworzenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Lubuskie” 2015, nr 11, s. 77 i n.; R. Grzeszczak, *Model procesu legislacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *15 lat funkcjonowania modelu rządowego procesu legislacyjnego a perspektywa porównawcza*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 65 i n.

<sup>448</sup> P. Tosiek, *Komitetowe ośrodki decyzyjne w Unii Europejskiej. Doświadczenia polskiej administracji rządowej*, Lublin 2013, s. 12.

<sup>449</sup> Udział parlamentów narodowych w procedurze stanowienia aktów ustawodawczych został umożliwiony przez przyjęcie dwóch protokołów do traktatu lizbońskiego, a mianowicie Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008 r., s. 203) oraz Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008 r., s. 206). Według Jana Barcza „umocnienie pozycji parlamentów narodowych przedstawione w Traktacie z Lizbony należy do najbardziej znaczących reform ustrojowych Unii”, zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 65.

<sup>450</sup> Zgodnie z art. 288 TFUE w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie, przy czym istotna ich klasyfikacja jest przeprowadzana według kryterium procedury uchwalania (akty ustawodawcze, akty nieustawodawcze władzy wykonawczej, akty delegowane, akty wykonawcze) i w tym zakresie jest wyprowadzana klasyfikacja kompetencji różnych instytucji Unii oraz organów i jednostek organizacyjnych. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 187.

<sup>451</sup> Podstawy prawne procedur komitologicznych tworzą art. 290 i 291 TFUE oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16.02.2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 55 z 28.02.2011 r., s. 13).

członkowskim, sprawowanie kontroli w warunkach stałego rozszerzania polityk unijnych i odchodzenia od jednomyślności przy tworzeniu prawa unijnego w Radzie. W związku z tym rządy państw członkowskich odsyłają do komitetów i grup roboczych swoich przedstawicieli (urzędników z resortów właściwych danej materii), wyposażonych w odpowiednie instrukcje (urzędnik ma wprawdzie określoną swobodę działania, ale nie jest umocowany do działania poza zakresem instrukcji)<sup>452</sup>.

W odniesieniu do pojedynczego członka komisji wspomniany system instrukcji ma zagwarantować odpowiedzialność krajowego urzędnika wobec „swojego” rządu. Natomiast kwestia odrębna to ostateczny wynik głosowania, który bynajmniej nie gwarantuje reprezentacji stanowiska konkretnego rządu. Przyjęte rozwiązania legislacyjne mogą zatem odbiegać od woli pojedynczego państwa członkowskiego i w konsekwencji sprawić „oddalenie” administracji od woli państwa, ponieważ z reguły to na administracji krajowej spoczywa obowiązek wykonywania prawa unijnego. Dodatkowym aspektem rzutującym na kwestię odpowiedzialności administracji jest dominacja nie tyle czynnika politycznego, ile ekspercko-biurokratycznego w ramach komitologii. W związku z tym wyrażane są obawy o zatarcie odpowiedzialności demokratycznej zarówno między systemem przedstawicielskim a egzekutywą<sup>453</sup>, jak i między czynnikiem politycznym i biurokratycznym w administracji<sup>454</sup>.

Należy skonstatować, że w istocie w niewielkim stopniu legislacja Komisji Europejskiej może być porównywana do legislacji krajowej administracji<sup>455</sup>, jeśli chodzi o podwójny wymiar występowania w charakterze podmiotu odpowiedzialnego wobec politycznego mocodawcy (PE i Rady) i jednocześnie podmiotu upoważnionego do aktywnego kształtowania wybranych obszarów polityki<sup>456</sup>. Na uwagę zwraca niebywała skala i zakres podejmowania kooperacji nie tylko między poszczególnymi instytucjami

<sup>452</sup> Możliwości współkształtowania procesu decyzyjnego UE dają zdecydowane wzmocnienie administracji rządowej w stosunku do parlamentu czy samorządu terytorialnego, zob. J. Jakubek-Lalik, *Krajowa administracja publiczna w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016, s. 78.

<sup>453</sup> R. Grzeszczak, *Procesy komitologiczne – działania na pograniczu ustawodawstwa i władzy wykonawczej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 158.

<sup>454</sup> Jak zauważa Jowanka Jakubek-Lalik, „Nie pomagają tutaj stare recepty takie, jak zachowanie klarownego podziału odpowiedzialności przez oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych (konkursowych), ponieważ to właśnie stanowiska urzędnicze przejmują główny ciężar współdecydowania o merytorycznych aspektach krajowej polityki europejskiej”, zob. J. Jakubek-Lalik, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne*, red. D. Sześciło, Warszawa 2013, s. 210.

<sup>455</sup> Na temat problemów działalności legislacyjnej administracji w Polsce zob. J. Mielczarek, *Prawotwórcza działalność administracji – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gięda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015, s. 107 i n.

<sup>456</sup> W tym kontekście wyraźnie widać dystynkcję w łonie administracji unijnej, na którą składa się kategoria administracji politycznej (Rada Europejska i Rada UE) oraz administracji biurokratycznej (Komisja Europejska i organy, urzędy oraz agencje UE), którą Jerzy Supernat wyróżnia obok tzw. administracji technicznej, zob. J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej...*, s. 11–13.



UE, ale przy aktywnym uczestnictwie przedstawicieli administracji rządowej poszczególnych państw. Ta ostatnia występuje zatem również w roli podmiotu odpowiedzialnego przed polityką (krajową) i jednocześnie podmiotu odpowiedzialnego za współkształtowanie procesów legislacyjnych Unii.

### 1.3. Normy finalne

Innym ważnym elementem kształtującym odpowiedzialność administracji jest preferencja określonego typu norm prawnych przez ustawodawcę unijnego. Przypomnijmy ustalenia z rozdziału poświęconego demokratyzacji, że preferencja norm kondycyjalnych (uzależniających powstanie skutku prawnego od zaistnienia określonego stanu faktycznego) wyraża dążenie prawodawcy do związania administracji prawem. Z kolei stanowienie norm finalnych (programowych), które stawiają przed administracją cele do osiągnięcia, jest otwarciem szerokiego zakresu samodzielności administracji w realizacji zadań publicznych. Udzielenie administracji określonej władzy dyskrecyjnej jest nieuniknione, jednak analiza poszczególnych porządków prawnych i sposobu konstruowania norm prawnych wykazała wyraźne preferencje prawodawcy, które warunkują sposób postrzegania odpowiedzialności administracji w procesie wykonywania prawa.

Rzeczony zjawisko występuje również w Unii Europejskiej, lecz powinno być oceniane z nieco odmienniejszej perspektywy. O ile przykładowo ustawodawca polski czy niemiecki jest nader ostrożny w formułowaniu celu w ustawie bez konkretyzacji sposobu ich osiągnięcia, o tyle prawodawstwo unijne jest programowo nakierowane na normy finalne (zadaniowe). Wynika to chociażby z charakteru UE jako organizacji międzynarodowej *sui generis* i jej podstawowych celów nakierowanych na kreowanie ładu gospodarczego, który nie sposób urzeczywistnić za pomocą norm kondycyjalnych. Realizacja celów gospodarczych wymaga od administracji zastosowania bardziej instrumentów wiedzy eksperckiej i planistycznej (prognostycznej), niż prostej subsumpcji faktów uznanych za udowodnione do konkretnej normy prawnej. Zazwyczaj cel jest umiejscowiony w prawie pierwotnym, natomiast konkretyzacja następuje w regulacjach prawa wtórnego, zawierających sposoby osiągnięcia założonych celów. Warto pamiętać, że część prawa wtórnego musi zostać implementowana do krajowych porządków prawnych<sup>457</sup>. Również stanowienie aktów *soft law*, o których będzie jeszcze mowa, jest

---

<sup>457</sup> Na podstawie orzecznictwa ETS wypracowano jednolite kryteria poprawnej implementacji prawa wspólnotowego/unijnego, które obejmują zarówno kryteria wyboru instrumentów implementujących oraz marginesu swobody państw członkowskich w toku ich transpozycji i implementacji, zob. J. Maśnicki, *Podział kompetencji Unii Europejskiej a implementacja prawa pochodnego*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 96.



najczęściej nakierowane na skonkretyzowanie sposobów i metod realizacji norm finalnych, co automatycznie ogranicza uznaniowość organu administracyjnego<sup>458</sup>.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że normy finalne w systemie unijnym powinny być postrzegane nie tyle w kontekście udzielenia swobody działania administracji, ile przez pryzmat realizacji zasady efektywności (*effet utile*)<sup>459</sup>. Rzeczona zasada narzuca jednolity sposób wykładni i prowadzi do skutecznej implementacji normy w każdym państwie, wyznaczając jednakowy dla wszystkich kierunek działania<sup>460</sup>. Widzimy zatem, że w warunkach multicentryczności prawa normy finalne mogą być wykorzystywane nie tyle do powiększania zakresu odpowiedzialności administracji (zwiększenie władzy dyskrecyjnej i możliwości kształtowania własnej polityki), ile w celu ograniczania tejże swobody. W tym kontekście podstawowym kryterium oceny odpowiedzialności administracji jest wykonywanie prawa unijnego zgodnie z zasadą efektywności. Istnieje przy tym wiele mechanizmów pozaprawnych i koordynujących, które mają doprowadzić do możliwie jednolitego wykonywania przepisów unijnych przez organy administracji, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

Od sytuacji, kiedy wydawanie norm finalnych ma w założeniu ograniczanie dowolności działania administracji i nakierowanie na efektywne osiągnięcie celów UE, należy odróżnić sytuacje, gdy dochodzi do programowania celu w ustawie w obliczu niepewności otoczenia. Gdy prawodawca UE określa cele i kierunki rozwoju w zakresie określonych polityk publicznych, mając świadomość niepewności i różnorodności sposobów implementacji w poszczególnych krajach członkowskich, kreuje samodzielność krajowych organów przez używanie zwrotów otwartych, nieostrych i niedookreślonych. W tradycyjnym ujęciu kontynentalnym to ustawodawca wyczerpująco wyznacza cele i kształtuje przyszłość, jednak w warunkach niepewności wzrasta samodzielność organów administracji i jednocześnie wzrasta ich odpowiedzialność.

Przykładem kształtowania przyszłości w warunkach niepewności mogą być unijne rozwiązania łączące prawne zagadnienia planowania przestrzennego i ochrony środowiska<sup>461</sup>. Szczególne znaczenie ma zasada zrównoważonego rozwoju, która nakazuje

---

<sup>458</sup> W literaturze podkreśla się, że w tym znaczeniu *soft law* może wpływać na sposób interpretacji przepisów prawa wiążącego, co będzie stanowić źródło ograniczenia władzy dyskrecyjnej podmiotów stosujących prawo, zob. D. Fairgrieve, G. Howells, M. Pilgerstorfer, *The Product Liability Directive: Time to get Soft?*, „Journal of European Tort Law” 2013, Vol. 4, No. 1, s. 19 – podają za: M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań...*, s. 136.

<sup>459</sup> *Effet utile* to zasada prawna wypracowana w działalności orzeczniczej ETS, zob. M. Höreth, [w:] *Das Europalexikon*, red. M. Große Hüttmann, H.-G. Wehling, wyd. 2, Bonn 2013.

<sup>460</sup> Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik...*, s. 1212.

<sup>461</sup> Jak zauważa Diana Trzcńska: „w prawie Unii Europejskiej planowanie przestrzenne stanowi integralny element polityki ochrony środowiska i nie można tu mówić o odrębności zagadnień planowania przestrzennego od ochrony środowiska na szczeblu europejskim. Analiza systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że taka całkowita integracja nie ma miejsca w prawie polskim”,

integrować cele zapisane w poszczególnych politykach publicznych<sup>462</sup>. Mowa tu o wzmożonej koncentracji w prawie unijnym na tzw. regulacje zintegrowane (całościowe), które zastępują tradycyjne regulacje sektorowe, znajdujące zastosowanie w wąskich dziedzinach, co ma doprowadzić do wzmożonej orientacji na jakość<sup>463</sup>.

Konstatując, należy stwierdzić, że we wszystkich tych obszarach, gdzie brakuje wystarczającej wiedzy i doświadczenia co do kierunków rozwoju regulowanej dziedziny, znaczenia nabiera odpowiedzialność administracji za umiejętność przyswajania nowych dziedzin wiedzy i samodzielnego podejmowania decyzji. Tego typu obszary działania administracji nie są możliwe ani do kompleksowej regulacji ustawowej, ani do całościowej kontroli sądowej<sup>464</sup>. W tej swoistej sytuacji odpowiedzialność administracji powinna być gwarantowana w drodze procedur, które wprowadzą standaryzację i przewidywalność działań administracji i które są nakierowane na ochronę prawną interesów jednostki oraz interesów szerokiego kręgu zainteresowanych podmiotów. Stąd niebywałego znaczenia nabiera rola proceduralnej koncepcji legitymacji demokratycznej dla zagwarantowania odpowiedzialności administracji. Ujęcie administracji kontynentalnej widzi w ustawie realizację idei państwa prawa oraz źródło legitymacji demokratycznej administracji. Legitymacja przejawia się nie tylko przez stanowienie ustaw nakładających szczegółowe obowiązki, które w obliczu rozrostu polityk publicznych i niepewności w otoczeniu administracji stają się trudne do wyczerpującego określenia. W tej sytuacji należy zwrócić wzmożoną uwagę na kwestie proceduralne i organizacyjne procesu decyzyjnego gwarantujące odpowiedzialność administracji.

Powyższe rozważania ukazują europejski model administracji kształtującej i progresywnej, gdzie odpowiedzialność administracji gwarantują takie elementy jak

---

zob. D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 412.

<sup>462</sup> Zob. I. Przybojewska, *Plaszczyzny powiązań polityki energetycznej i polityki w dziedzinie środowiska Unii Europejskiej w kontekście zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka...*, s. 260.

<sup>463</sup> Przykładowo w prawie wodnym odchodzi się od myślenia sektorowego w kierunku podejścia całościowego (integrującego). Najlepszym przykładem jest tu art. 4 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1, ze zm.). Jak zauważają Karolina Szuma i Jan Szuma, „Prawodawstwo unijne w zakresie jakościowej ochrony zasobów wodnych charakteryzuje podejście sektorowe. Otóż dyrektywy regulują wąskie zagadnienia, np. określają standardy ochrony wód w kąpieliskach czy stanowią o ochronie wód przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego. Metoda ta polega na tym, że określone są pewne parametry, pewne nieprzekraczalne normy substancji emitowanych do wód. Uzupełnieniem tych regulacji są akty wykonawcze. Inne podejście do regulacji kwestii ochrony jakościowej, ale też ochrony ilościowej określa dyrektywa 2000/60, która ujednotolica zasady zarządzania zasobami wodnymi i obejmuje regulację całościową w zakresie ram ochrony wód”. Zob. K. Szuma, J. Szuma, *Wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej w Polsce. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 74 i n.

<sup>464</sup> W. Kahl, *Grundzüge des Verwaltungsrechts...*, s. 152–157.

transparentność, bliskość obywatelowi, uczestnictwo w postępowaniu na równych zasadach, ale również skuteczność i nastawienie na wyniki. Jednocześnie przewaga norm finalnych systemu prawa unijnego uświadamia, że w rzeczonym modelu – inaczej niż w systemie kontynentalnym – ważną rolę odgrywa polityczny kontekst działania administracji. Ich przejawem będzie większa ilość decyzji planistycznych oraz tych ze swobodnym uznaniem (np. w prawie ochrony środowiska), którym towarzyszy postęp proceduralizacji oraz orientacja na jakość. W tym modelu na plan pierwszy należy wysunąć nie tyle odpowiedzialność za wykonywanie prawa, ile za realizację funkcji kształtowania rzeczywistości. Rzeczonym trendom towarzyszą zjawiska wzrostu kompleksowości zadań administracji, wzrostu znaczenia elementów planistycznych w działaniach administracji oraz przesunięcie kompetencji z poziomu legislatywy na egzekutywę<sup>465</sup>.

W związku z powyższym również prawo podstawowe jednostki do dobrej administracji (art. 41 KPP) należy odczytać w kierunku wzmocnienia odpowiedzialności w modelu administracji kształtującej. Jej podstawowym komponentem jest gwarancja proceduralnych praw podstawowych jednostki kształtujących treść prawa do dobrej administracji, jak bezstronność administracji i szybkość postępowania, obowiązek sporządzania uzasadnienia rozstrzygnięć, obowiązek wysłuchania stron czy umożliwienie wglądu do akt sprawy<sup>466</sup>. Istnieje zgodność co do tego, że poszczególne składniki prawa do dobrej administracji znajdują swe odzwierciedlenie w krajowych regulacjach konstytucyjnych<sup>467</sup>, a zwłaszcza w przepisach ogólnych o postępowaniu administracyjnym<sup>468</sup>. Jednak w literaturze podkreśla się również szerszy kontekst prawa do dobrej administracji, łącząc go z koncepcją *good governance* i wówczas odpowiedzialność w modelu administracji kształtującej gwarantują takie komponenty jak komunikacja, przejrzystość

<sup>465</sup> Tu znowu najbardziej wymowne są przykłady w unijnym prawie ochrony środowiska omawiane szeroko w niemieckiej literaturze przedmiotu: W. Durner, R. Ludwig, *Paradigmawechsel in der europäischen Umweltrechtsetzung*, „Natur und Recht“ 2008, s. 457; J. Sommer, *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht*, Berlin 2003, s. 189; J. Albrecht, *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutz*, Berlin 2007, s. 86 i n.; R. Breuer, *Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrichtlinie*, „Natur und Recht“ 2007, s. 505.

<sup>466</sup> Zob. L. Leszczyński, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady polskiej procedury administracyjnej*, [w:] *Europeizacja Prawa Administracyjnego*, red. I. Rzucidło, Lublin 2011, s. 18 i n.

<sup>467</sup> Prawo do dobrej administracji można wyprowadzać z całokształtu przepisów Konstytucji RP, w szczególności zaś z Preambuły (fragment traktujący o „pragnieniu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”) oraz z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), z art. 7 (zasada praworządności) oraz z art. 153 wskazującego cechy korpusu służby cywilnej, będące przesłanką dobrej administracji.

<sup>468</sup> Chodzi o zasady zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 6 (zasada legalności), art. 8 (zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej), art. 9 (zasada informowania stron i pozostałych uczestników postępowania), art. 10 (zasada czynnego udziału stron w postępowaniu), art. 11 (zasada przekonywania), art. 12 (zasada szybkości i prostoty postępowania) i art. 16 (zasada sądowej kontroli decyzji).

i transparentność, a także skuteczność dla lepszej służby obywatelom<sup>469</sup>. Nie bez znaczenia jest fakt, że pierwowzór prawa do dobrej administracji znajduje się w skandynawskim kręgu kultury prawnej, który akcentuje typ proceduralnej gwarancji ochrony praw jednostki<sup>470</sup>. Tego typu rozwiązania nie przystają w istocie do rozwiązań wypracowanych w systemach prawa kontynentalnego, gdzie przeważa akcentowanie wymiaru materialnego praw podstawowych. W systemie kontynentalnym podkreśla się znaczenie aksjologicznego uzasadnienia działań administracji, nakierowanego na urzeczywistnianie podstawowych wartości wymienionych enumeratywnie w konstytucji<sup>471</sup>.

Model administracji kształtującej w UE zasadza się na budowaniu odpowiedzialności administracji bardziej na podstawie gwarancji proceduralnej ochrony praw jednostki niż aspektach materialnych akcentujących ochronę określonych dóbr i wartości w działaniach administracji. Krytycy sugerują, że w tym przypadku transfer idei dobrej administracji może stanowić otwarcie furtki do harmonizacji administracji krajowych, chociaż w istocie organy Unii nie posiadają takich kompetencji<sup>472</sup>. Wyrażana jest obawa postrzegania odpowiedzialności administracji krajowych w oderwaniu od kategorii państwa<sup>473</sup>.

#### 1.4. *Soft law*

W kontekście odpowiedzialności administracji zwraca uwagę unijna legislacja pozbawiona mocy powszechnie obowiązującej. O ile bowiem kompetencja do przyjmowania aktów ustawodawczych i nieustawodawczych jest zastrzeżona dla instytucji unijnych i odbywa się w określonym trybie umożliwiającym reprezentację interesów przedstawicieli państw członkowskich (administracji krajowej), o tyle uchwalanie aktów *soft law* następuje w sposób niesformalizowany<sup>474</sup>. Podstawowym wyróżnikiem *soft law* jest

<sup>469</sup> M. Kulesza, *Dobre zarządzanie a dobra administracja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003, nr 4, s. 7; H. Goerlich, *Good governance und gute Verwaltung*, „Die öffentliche Verwaltung” 2006, s. 313.

<sup>470</sup> K.-D. Classen, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zur Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtecharta*, Berlin 2008, s. 74–94.

<sup>471</sup> G. F. Schuppert, *Politische Kultur*, Baden-Baden 2008, s. 711; W. Kahl, *Grundzüge des Verwaltungsrechts*, s. 152–157.

<sup>472</sup> M. Seckelmann, *Ist Rechtstransfer möglich? – Lernen vom fremden Beispiel*, „Rechtstheorie” 2012, Bd. 43, s. 425.

<sup>473</sup> A. von Bogdandy, *op. cit.*, s. 5.

<sup>474</sup> Należą do nich nie tylko traktatowe formy zaleceń i opinii, o których mowa w art. 288 TFUE, ale również wiele innych aktów wydawanych przez instytucje Unii, które nie posiadają mocy prawnie wiążącej. Stanowią one integralną część unijnego porządku prawnego i przyjmują rozmaite nazewnictwo, typu oświadczenia, deklaracje, rezolucje, programy, plany działania, wytyczne czy też porozumienia międzyinstytucjonalne, zob. J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 439 i n.

brak zinstytucjonalizowanego przymusu przestrzegania oraz dobrowolna zgoda podmiotów do związania się postanowieniami<sup>475</sup>.

*Soft law* ma podobną budowę do „twardego prawa” i jest najczęściej stanowione przez te same instytucje unijne, które tworzą akty wiążące<sup>476</sup>. Jednak brak prawnego obowiązywania i brak usankcjonowanych demokratycznych procedur w stanowieniu *soft law* każe zadać pytanie o ich wpływ na kształtowanie odpowiedzialności administracji. Ocena zależeć będzie od funkcji spełnianych przez akty *soft law*. Jeżeli przypisano im funkcje uzupełniające i precyzujące sposób interpretacji *hard law*, to krajowe organy administracyjne stosujące prawo unijne uzyskują pomocnicze źródło podstawy normatywnej decyzji, wzmacniające odpowiedzialność administracji w wypełnianiu woli unijnego prawodawcy wedle jego intencji.

Natomiast inaczej należy ocenić sytuacje, kiedy uchwalanie aktów *soft law* następuje w warunkach impasu decyzyjnego, spowodowanego brakiem porozumienia instytucji unijnych w ramach obowiązującej procedury prawodawczej<sup>477</sup> lub w ogóle brakiem kompetencji instytucji unijnych do stanowienia *hard law*<sup>478</sup>. Chodzi o to, że odpowiedzialność administracji powinna być ustalana w odniesieniu do zadań i funkcji wynikających z aktów stanowionych przez organy i instytucje umocowane w prawie. Natomiast w przypadku dobrowolnego podporządkowania się aktom *soft law* odpowiedzialność administracji jawi się w oderwaniu od jej fundamentu, czyli podstawy prawnej upoważniającej instancję do nakładania odpowiedzialności. W tradycyjnym ujęciu stanowienie aktów konkretyzujących odbywa się na podstawie wyraźnego upoważnienia do stanowienia prawa. Natomiast w warunkach podporządkowania się alternatywnym mechanizmom *soft law* następuje samozobowiązanie ignorujące istnienie legitymacji prawnej. Stąd pojawia się uzasadniona krytyka, że samozobowiązanie nie może stanowić wystarczającej podstawy do działania administracji<sup>479</sup> i tym samym tworzyć wystarczające kryterium odpowiedzialności. W tej sytuacji wydaje się, że to właśnie rolą demokratycznych parlamentów jest zwracanie szczególnej uwagi na pojawiające się problemy zaraz

---

<sup>475</sup> P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 334.

<sup>476</sup> J. Supernat, *Miejsce i znaczenie...*, s. 439 i n.

<sup>477</sup> Z takimi sytuacjami mamy do czynienia w przypadkach braku akceptacji inicjatywy prawodawczej Komisji Europejskiej przez innych uczestników procedury legislacyjnej lub z bezczynnością w zakresie przedłożenia propozycji prawodawczej przez Komisję, zob. J. Galster, *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 144; M. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 135.

<sup>478</sup> Jak zauważa Marcin Pietrzyk, „akty niewiążące będą jedynym możliwym instrumentem, który pozwoli na przeniesienie na poziom UE zagadnień należących do kompetencji państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu zasad określonych w prawie traktatowym”, zob. M. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 135.

<sup>479</sup> J. Schwarze, *Soft Law im Recht der Europäischen Union*, „Europarecht” 2011, Nr. 1, s. 3 i n.

po wydaniu aktów *soft law*. Odpowiednie przedsięwzięcia powinien podejmować zarówno Parlament Europejski<sup>480</sup>, jak i parlamenty krajowe<sup>481</sup>.

Podobne dylematy odpowiedzialności pojawiają się w związku ze stosowaniem otwartej metody koordynacji (OMK), niekiedy utożsamianej z *soft law*<sup>482</sup>, stanowiącej jednak odrębną kategorię ze względu na odmienne cele i sposób funkcjonowania. O ile zatem akty *soft law*, podobnie zresztą jak i *hard law*, uznamy za sfinalizowane z momentem ich ustanowienia, o tyle OMK należy umiejscowić w obszarze realizacji polityk, gdyż wymaga ciągłych interakcji i wprowadzania zmian dla skutecznego osiągnięcia założonych celów (dobre rządzenie<sup>483</sup>). Inna sprawa, że w trakcie stosowania tejże metody dochodzi do korzystania z instrumentów *soft law*, np. wytycznych adresowanych do Unii i państw członkowskich oraz zawierające szczegółowe harmonogramy osiągnięcia ustalonych celów, wskaźniki ilościowe i jakościowe, wzorce porównań, harmonogramy okresowych monitoringów, oceny i analizy badawczej<sup>484</sup>.

OMK należy zatem określić bardziej mianem międzyrządowej metody określającej ramy współpracy między państwami członkowskimi, dzięki której dochodzi do ukierunkowania ich polityk krajowych na konkretne wspólne cele<sup>485</sup>. Owo ukierunkowanie odbywa się zarówno w odniesieniu do obszarów, co do których UE posiada kompetencje prawotwórcze, jak np. koordynacja w kluczowej dla UE polityce gospodarczej (art. 121 ust. 4 TFUE), jak i odnośnie do polityk, co do których UE nie posiada stosownych kompetencji (np. polityka organizowania usług zdrowotnych i opieki medycznej<sup>486</sup>).

<sup>480</sup> W tej sprawie zob. np. krytyczna Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4.09.2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (*soft law*), [2007/2028(INI)].

<sup>481</sup> Przykładowo na mocy prawa polskiego Rada Ministrów jest zobowiązana przekazywać niezwłocznie po ich otrzymaniu nie tylko projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, ale również i tych niemających mocy prawnej, co stanowi podstawę do sprawowania demokratycznej kontroli nad aktami *soft law*. Zob. art. 9 pkt. 3 ustawy z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).

<sup>482</sup> Utożsamianie OMK z *soft law* jest uzasadnione tylko wówczas, jeżeli zaakceptujemy dość kategorię zabieg kwalifikacji wszelkich działań albo związanych z *soft* albo z *hard law*, jak to czyni art. 288 TFUE.

<sup>483</sup> Na temat OMK jako elementu nowego rządzenia zob. A. Szczerba-Zawada, *Otwarta metoda koordynacji*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 188–190.

<sup>484</sup> *Ibidem*, s. 182.

<sup>485</sup> Art. 2 ust. 3 pkt. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1288/2013 z 11.12.2013 r. ustanawiające „Erasmus+”: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia młodzieży i sportu oraz uchylające decyzje nr 1719/2006/WE, 1720/2006/WE i 1298/2008/WE (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 50, ze zm.).

<sup>486</sup> Należy w tym miejscu podkreślić, że o ile wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego należą do zakresu kompetencji UE dzielonych z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 pkt k TFUE), o tyle już kwestie związane z zarządzaniem usługami zdrowotnymi i opieką medyczną należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich (art. 168 ust. 7 TFUE). Szerzej na ten temat zob. J. Bazylińska-Nagler, *Przygraniczna współpraca państw członkowskich w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015, s. 167 i n.



Niezależnie od sprawowania istotnych funkcji koordynacyjnych przez instytucje unijne<sup>487</sup> wydaje się, że główną siłą oddziaływania OMK należy upatrywać w instrumentach umiejscowionych w wymiarze wertykalnym, międzypaństwowym. Chodzi przykładowo o obowiązek państw członkowskich do składania sprawozdań dotyczących polityk. Ich skutkiem jest bez wątpienia wyższa świadomość i dostrzeżenie problemu w zakresie implementacji polityk, co się przekłada na uwzględnienie europejskich koncepcji w debacie krajowej. Jednak przede wszystkim odbywająca się w dłuższym przedziale czasu wymiana informacji i wzajemne uczenie się powoduje stałą presję uczestników (*peer pressure*), która piętnuje brak skuteczności przez tzw. *naming, shaming i blaming*. W ten sposób powstaje tzw. efekt ukierunkowania (*Lenkungseffekt*), który ogranicza pole działania państw członkowskich w sposób faktyczny<sup>488</sup>. W literaturze podkreśla się, że wprawdzie brakuje dowodów empirycznych na skuteczność mechanizmów OMK, przykładowo przez śledzenie stosownych zmian legislacyjnych w prawie krajowym, ale ich wynikiem jest bez wątpienia sukcesywne uzyskiwanie większej zbieżności w realizacji celów UE<sup>489</sup>.

Reasumując, zarówno *soft law*, jak i OMK każą rozpatrywać odpowiedzialność administracji w swoistym „dystansie” do prawa jako fundamentu konstruującego wszelkie usprawiedliwienie i umocowanie dla działań administracji. Jednak ów dystans nie może oznaczać całkowitego „oderwania” od „prawa twardego”, gdyż legitymizacją instrumentów *soft law* i OMK jest przecież skuteczność, zaś podstawowym kryterium oceniania teź skuteczności jest realizacja celów określonych w traktatach, czyli w prawie najwyższym UE.

*Soft law* oraz OMK wpisują się w nurt administrowania realizowanego w ramach dobrego rządzenia (*good governance*), które jest rozpatrywane w oderwaniu od formalizmu wynikającego z wypełniania wymogów prawnych w toku rządzenia. Jednak kapitalna różnica między *soft law* a OMK polega na tym, że o ile w wypadku prawa miękkiego można zidentyfikować „miękkiego legislatora”, czyli określoną unijną instancję odpowiedzialności, wydającą akt *soft law*, o tyle w przypadku OMK zatracą się ten klasyczny podział ról. W sytuacji braku wyraźnej dystynkcji między instancją a podmiotem odpowiedzialności (sterującym a sterowanym) zostaje zburzona logika dotychczasowych wywodów na temat odpowiedzialności administracji, skoro relacyjność i wyraźny podział ról stanowi jej konstytutywny element.

<sup>487</sup> Przykładowo koordynacja w zakresie unijnej polityki zatrudnienia wymaga intensywnego zaangażowania ze strony Rady i Komisji (przyjmują wspólne sprawozdanie roczne), Rady Europejskiej (przyjmuje konkluzje po corocznym zbadaniu sytuacji zatrudnienia w UE), Rady (opracowuje coroczne wytyczne, które muszą być uwzględnione w politykach zatrudnienia państw członkowskich), zob. art. 148 TFUE.

<sup>488</sup> H. Hill, *Zur „Methode der offenen Koordinierung” in der Europäischen Union*, [w:] *Perspektiven der Verwaltungsforschung*, red. K.-P. Sommermann, J. Ziekow, Berlin 2002, s. 139.

<sup>489</sup> B. Braams, *Koordinierung als Kompetenzkategorie*, Tübingen 2012, s. 135–136.

## 2. Odpowiedzialność administracji z perspektywy stosowania prawa

### 2.1. Odpowiedzialność zadaniowa

O ile etap stanowienia prawa odzwierciedla centralną rolę legislatora jako instancji odpowiedzialności udzielającej administracji legitymacji do działania i wobec której administracja jest odpowiedzialna, o tyle etap wykonywania prawa jest rzeczywistym sprawdzianem, na ile zaprojektowane zasady i mechanizmy odpowiedzialności administracji pozwolą na realizację przyjętych celów i zadań<sup>490</sup>.

Wykonywanie prawa to nic innego jak realizacja celów w zapisanych w prawie. Na uwagę zwraca ogólny i ramowy sposób określania celów i zadań UE zawartych w traktatach<sup>491</sup>, nawet jeśli z perspektywy nastąpiło wyraźne przeniesienie funkcjonalnego punktu ciężkości. O ile bowiem początkowo główne cele Wspólnot nastawione były na podnoszenie poziomu życia oraz postęp ekonomiczny i społeczny głównie dzięki mechanizmom wspólnego rynku, o tyle rozpoczynając od zmian wprowadzonych w Jednolitym Akcie Europejskim (1986)<sup>492</sup> przez traktat z Maastricht (1992)<sup>493</sup>, a zwłaszcza po reformie na mocy traktatu lizbońskiego<sup>494</sup>, podkreśla się znaczenie konsolidacji przez wzmocnienie funkcji pozaekonomicznych<sup>495</sup>. Niezmiernie ambitnym i szeroko zakreślonym celem Unii ma sprostać wzmoczone stanowienie prawa wtórnego, które jest

---

<sup>490</sup> Jest symptomatyczne, że w związku z brakiem obowiązywania zasady trójpodziału władzy w UE, o czym była już wcześniej mowa, nie ma tak wyraźnego podziału na stanowienie i wykonywanie prawa, jak ma to miejsce na gruncie prawa krajowego. W związku z tym należy stwierdzić, że „wykonywanie prawa” w systemie UE jest rozumiane szeroko i jest utożsamiane również ze stanowieniem norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym obok wydawania aktów konkretnych i indywidualnych, zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 231. Natomiast w nawiązaniu do systematyki prawa polskiego należy uściślić, że będzie tu mowa o administracyjnym typie stosowania prawa, w odróżnieniu od typu sądowego, zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa*, Kraków 2001, s. 19 i n.

<sup>491</sup> Chodzi tu zarówno o cele zapisane w preambułach do traktatów, o tzw. cele ogóle (np. art. 2 i 3 TUE) oraz o cele szczegółowe sformułowane w innych przepisach traktatów (np. art. 119 czy 145 i 146 TUE).

<sup>492</sup> W preambule znalazły się takie dotąd niespotykane cele i wartości jak konieczność budowy demokracji, zgodnie z podstawowymi prawami, takimi jak: wolność, równość i sprawiedliwość społeczna, zob. Jednolity Akt Europejski z 17.02.1986 (Dz. Urz. WE L 169/1).

<sup>493</sup> W traktacie z Maastricht państwa członkowskie wyraziły „swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”, zob. traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z 7.02.1992 (Dz. Urz. UE C 191).

<sup>494</sup> Traktat lizboński formułuje szeroki wachlarz celów pozaekonomicznych już nie tylko w preambule, lecz również w „Tytuł I: Postanowienia wspólne” oraz w „Tytuł II: Postanowienia o zasadach demokratycznych”, przy czym najważniejsze z nich to poszanowanie godności osoby ludzkiej, praw człowieka, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, pluralizmu, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności, równości kobiet i mężczyzn. Zob. traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13.12.2007 (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

<sup>495</sup> A. Florczak, A. Paczeński, *Ewolucja katalogu wartości jako podstaw funkcjonowania Wspólnot Europejskich / Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Paczeński, M. Klimowicz, Wrocław 2014, s. 346 i n.

nakierowane na przyspieszenie procesów integracyjnych na poziomie administracji<sup>496</sup>. Stąd nasuwa się wniosek, że to na administracji w dużej mierze spoczywa odpowiedzialność za urzeczywistnianie celów i realizowanie zadań Unii.

Tak rozumianej odpowiedzialności zadaniowej z reguły nie towarzyszy jednocześnie określenie odpowiedzialności w sferze ustrojowej, pojmowanej jako przypisanie kompetencji konkretnym organom administracji. Jest bowiem symptomatyczne, że z szeroko zakreślonymi celami Unii nie idzie w parze wyłączność kompetencyjna administracji UE do wykonywania prawa unijnego. Przeciwnie, w przeważającej większości zadania nie są realizowane przez unijną administrację ze względów o charakterze strukturalnym i funkcjonalnym. Względy strukturalne wynikają z niewielkich rozmiarów administracji unijnej *sensu stricto*<sup>497</sup>, zaś względy funkcjonalne wskazują, że w istocie tak naprawdę nieliczne sprawy zostały przekazane do wyłącznej właściwości unijnej administracji (np. Komisji Europejskiej jako władzy wykonawczej)<sup>498</sup>.

Trudność w określeniu odpowiedzialności administracji wynika zatem z faktu, że założone cele sformułowane w traktatach i w prawie pochodnym są określane w normach zadaniowych (finalnych) w oderwaniu od warstwy ustrojowej wskazującej właściwy organ. Gdy sięgniemy do tradycji ukształtowanej na gruncie jednego państwa, nasuwa się skojarzenie ogólnych norm programowych zawartych w konstytucji, które mają charakter nakazów optymalizacyjnych bez wskazania odpowiedzialnych podmiotów<sup>499</sup>. Do ich realizacji wymagana jest konkretyzacja w ustawach, gdzie obok norm zadaniowych pojawia się uzupełnienie w postaci norm kompetencyjnych, które wskazują organ administracji odpowiedzialny za realizację konkretnego zadania<sup>500</sup>.

---

<sup>496</sup> Wolfgang Kahl wysuwa tezę o przyspieszeniu procesów europeizacji w zakresie prawa administracyjnego z jednoczesnym odczuwalnym spowolnieniem europeizacji prawa konstytucyjnego, pisząc: „*Einer Phase verfassungsrechtlicher Entschleunigung steht somit gleichzeitig eine Phase verwaltungsrechtlicher Beschleunigung gegenüber*“ (kursywa zastosowana w tekście oryginalnym). Zob. W. Kahl, *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee*, „Die Verwaltung“ 2010, Nr. 10, s. 40. W podobnym duchu zob. I. Lipowicz, *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 25.

<sup>497</sup> Jak zauważa Sławomir Dudzik, Wspólnoty (obecnie Unia Europejska) „nie mają własnego aparatu administracyjnego w państwach członkowskich ani możliwości bezpośredniego stosowania środków przymusu dla zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z prawa UE przez osoby fizyczne i prawne”, zob. S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz, Kraków 2003, s. 235–236.

<sup>498</sup> Chodzi tu o przypadki tzw. scentralizowanego wykonywania prawa UE, przykładowo w drodze wykonywania kompetencji nadzorczych przez Komisję Europejską w sprawach z zakresu pomocy państwa (art. 108 ust. 2 TFUE oraz rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13.07.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jedn.: Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, s. 9).

<sup>499</sup> T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1999, s. 108.

<sup>500</sup> Na gruncie polskiego porządku prawnego Konstytucja RP wprowadza w tym celu ogólne domniemanie zadań na rzecz całego samorządu terytorialnego (art. 163), zaś doprecyzowaniem jest zasada

## 2.2. Splot kompetencji

Specyfika prawa unijnego polegająca na braku zawarcia w jednym akcie regulacji kompleksowych, tj. o charakterze zadaniowym, ustrojowym, kompetencyjnym oraz procesowym<sup>501</sup>, wynika m.in. z obowiązywania zasady kompetencji przyznanych (zasady przyznania). Stanowi ona, że instytucje i organy unijne mogą korzystać jedynie z kompetencji, które zostały im przydzielone na mocy traktatów (art. 5 ust. 1 i 2 TUE). Jeżeli zatem zostaje sformułowany cel, którego obowiązek realizacji nie znajduje się w katalogu kompetencji instytucji UE<sup>502</sup>, to istnieje domniemanie właściwości państw członkowskich (art. 5 TUE).

Z zasadą przyznania łączy się przekonanie, które panowało w początkowej fazie funkcjonowania Wspólnot, że wykonywanie prawa w państwach członkowskich powinno być realizowane wyłącznie przez władze krajowe (administracja krajowa jako administracja funkcjonalna UE)<sup>503</sup>. Wedle pierwotnego modelu administracji wykonywanie prawa europejskiego miało należeć do kompetencji administracji państw członkowskich (*in-direct administration*)<sup>504</sup>, zaś kompetencje administracji wspólnotowej (*direct administration, non-executive administration*) miały się ograniczać do ściśle określonych kategorii spraw<sup>505</sup>. Przyświecała mu idea strukturalnego, funkcjonalnego i osobowego rozdziału administracji krajowej od wspólnotowej<sup>506</sup>, którego urzeczywistnienie umożliwiły jasne określenie odpowiedzialności administracji, na wzór rozwiązań przyjętych wewnątrz państw. Taka optyka

---

domniemania zadań na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3), zob. J. Boć, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 63. Natomiast wyznaczenie konkretnego organu kompetentnego do realizacji zadań następuje w samorządowych ustawach ustrojowych. Co zastanawiające, o ile ustawa o samorządzie gminnym ustanawia zasadę domniemania kompetencji na rzecz rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego (art. 18 ust. 1 u.s.g.), o tyle w ustawie o samorządzie województwa organem, któremu przypisano ogólne domniemanie kompetencji, jest organ wykonawczy, czyli zarząd województwa (art. 41 u.s.w.).

<sup>501</sup> Na temat przeglądu typologii norm prawa administracyjnego wypracowanych w doktrynie polskiej zob. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie...*, s. 119 i n.

<sup>502</sup> Chodzi tu o kategorię tzw. kompetencji wyłącznych, której istota polega na apriorycznym wykluczeniu możliwości podejmowania działań przez państwa członkowskie (art. 3 ust. 1 i 2 TFUE).

<sup>503</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 83.

<sup>504</sup> Na takie rozumienie wskazuje brzmienie art. 291 ust. 1 TFUE, w którym czytamy, że państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii.

<sup>505</sup> S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Warszawa 2003, s. 235; J. Ziller, *Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administrative européen*, [w:] *Droit administratif européen*, red. J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, Bruxelles 2007, s. 245; I. Kawka, *Komentarz do art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, t. 3, Warszawa 2012, s. 77 i n.

<sup>506</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungs Kooperation und Verwaltungs Kooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, „Europarecht“ 1996, s. 270.

odpowiada wprawdzie postulatowi zasady subsydiarności oraz autonomii instytucjonalnej i proceduralnej państw członkowskich, jednak powoduje zaniedbywanie wymogów efektywności w realizacji celów prawa unijnego. W związku z tym zaistniała konieczność poszukiwania mechanizmów balansujących owe zasady przy jednoczesnym poszanowaniu wymogu zdecentralizowanego stosowania prawa unijnego (art. 291 ust. 1 TFUE).

Jeden z takich mechanizmów balansujących został wypracowany w wieloletniej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który przywołując klauzulę elastyczności (niem. *Flexibilitätsklausel*, *Kompetenzergänzungsklausel*) zapisaną w obecnym art. 352 TFUE<sup>507</sup> (dawniej art. 235 TEWG<sup>508</sup> i 308 TWE<sup>509</sup>), wskazywał na związek pomiędzy celami traktatowymi a koniecznością ich skutecznej realizacji<sup>510</sup>. Niezmiernie ważnym elementem argumentacji Trybunału było nawiązanie do doktryny kompetencji dorozumianych (*implied power*)<sup>511</sup> oraz do zasady efektywności (*effet utile*)<sup>512</sup>. W konsekwencji, z istoty traktatowych kompetencji ogólnych, określających wyłącznie cele i zadania Wspólnot, wywodzono istnienie kompetencji dorozumianych o charakterze funkcjonalnym oraz strukturalnym, polegających m.in. na możliwości tworzenia nowych podmiotów administracji unijnej i kreowania ram kooperacji z organami

<sup>507</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE L 115/47 z 9.05.2008 r. ze zm.

<sup>508</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 (nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym), wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.

<sup>509</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, D. Urz. C 325 z 24.12.2002 r.

<sup>510</sup> Trybunał Sprawiedliwości wskazał w Opinii Nr 2/92, pkt V.8, że art. 235 TEWG (ob. art. 352) „umożliwia Wspólnocie uporanie się z jakąkolwiek niewystarczalnością (ang. *any insufficiency*) przyznanych jej, wyraźnie lub *implicite*, kompetencji (ang. *powers*) dla realizacji jej celów” (zob. Opinia TS z 24.03.1995 r., nr 2/92, w sprawie *Avis rendu en vertu de l'article 228 du traité CEE*, Zb. Orz. 1995, s. I-521, EU:C:1995:83). Natomiast w Opinii Nr 2/94 zauważył, że celem art. 235 TEWG (ob. art. 352) jest zapewnienie luki wynikającej z braku przyznania instytucjom Wspólnoty, przez szczególny przepis traktatu, wyraźnych lub dorozumianych kompetencji do działania, gdy takie kompetencje okazują się jednak konieczne dla umożliwienia Wspólnocie wykonywania jej funkcji pod kątem osiągnięcia jednego z celów określonych przez traktat (Opinia TS z 28.03.1996 r., nr 2/94, w sprawie *Avis rendu en vertu de l'article 228 du traité CE*, Zb. Orz. 1996, s. I-1759, EU:C:1996:140) – podają za: A. Wróbel, *Komentarz do art. 352 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, t. 3, Warszawa 2012, s. 598.

<sup>511</sup> Doktryna *implied power* została stworzona przez amerykański US Supreme Court. Jego istotę można sprowadzić do twierdzenia: „No axiom is more clearly established in law, or in reason, than that wherever the end is required, the means are authorized; wherever a general power to do a thing is given, every particular power necessary for doing it is included” (The Federalist Nr 44 ed. Wright 1961, s. 322) – podają za: G. Nicolaysen, *Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften*, „Europa-recht“ 1966, s. 134. Doktryna *implied power* pojawia się w orzecznictwie TS jeszcze przed powstaniem EWG (na gruncie traktatu EWWiS) w sprawie 8/55 *Fédération Charbonniere (Fédéchar)*. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „postanowienia traktatu lub aktów prawa wewnętrznego zakładają reguły, bez których taki traktat czy akt byłby pozbawiony znaczenia lub nie mógłby być stosowany w sposób rozsądny lub użyteczny” – podają za: A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2008, s. 411.

<sup>512</sup> Trybunał Sprawiedliwości odwoływał się w swoim dotychczasowym orzecznictwie niezmiernie często do zasady *effet utile*, której korzenie sięgają czasów prawa rzymskiego. Na temat orzecznictwa TS w tej sprawie zob. M. Potacs, *Effet utile als Auslegungsgrundsatz*, „Europa-recht” 2009, s. 467 i n.



administracji krajów członkowskich<sup>513</sup>. Inaczej ujmując – istnienie traktatowych norm finalnych, którym nie towarzyszyły normy ustrojowe oraz kompetencyjne, otworzyło drogę dla prawodawcy wspólnotowego do decydowania o instrumentach adekwatnych do realizacji celów określonych w prawie<sup>514</sup>. Taki sposób wykładni wywołał kontrowersje wokół rozumienia traktatowej zasady kompetencji przyznaných, wyrażone nie tylko w głosach doktryny<sup>515</sup>, ale przede wszystkim państw członkowskich<sup>516</sup>.

W tradycyjnym ujęciu to nie określenie celu i zadania, lecz przyznanie kompetencji konkretnym organom (instytucjom) ma znaczenie dla wskazania odpowiedzialnego organu administracji. Jednak w wyniku szerokiej wykładni wspomnianego art. 352 TFUE nastąpił przełom w tradycyjnym podejściu do kompetencji<sup>517</sup> i tym samym do odpowiedzialności, ponieważ nowo tworzone instytucje i jednostki (np. agencje) nie zostały wyposażane w wyłączne kompetencje oznaczające eliminację kompetencji administracji krajowej w zakresie realizacji określonych polityk. Wykreowany w ten sposób „splot kompetencji” polega na tym, że realizacja konkretnego zadania unijnego (polityki unijnej) jest uzależniona od wykonywania kompetencji przez wiele jednostek usytuowanych na różnych szczeblach administrowania.

W doktrynie wskazuje się, że przyczyną powstania zjawiska splotu kompetencji był konflikt na linii Rada – Komisja Europejska co do sposobu realizacji określonych

<sup>513</sup> Należy przy tym zaznaczyć, że Trybunał Sprawiedliwości pojmuje kompetencje ustrojowe do tworzenia nowych struktur administracji unijnej jako wypadkową kompetencji przyznaných w zakresie polityk unijnych (zob. np. wyrok TS z 2.05.2006 r. w sprawie C-217/04, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2006, s. I-3771, EU:C:2006:279). Szerzej na ten temat zob. J. Bast, *Die Zuständigkeit der EU zur Schaffung eigener Verwaltungseinrichtungen*, „JURA“ 2013, s. 403 i n.

<sup>514</sup> Oceny art. 352 TFUE dokonuje Andrzej Wróbel w kontekście norm finalnych, pisząc: „Ma to istotne znaczenie w odniesieniu do finalnie zorientowanych Wspólnot integracyjnych, takich jak Unia Europejska, która w granicach precyzyjnie wskazanych w art. 5 ust. 1 i 2 TUE musi elastycznie reagować na zmieniające się w szybkim tempie warunki otoczenia, niewątpliwie wpływające na rozumienie celów Unii i sposoby ich osiągnięcia”, zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 352 TFUE...*, s. 598.

<sup>515</sup> W literaturze polskiej zob. na ten temat P. Saganek, *Komentarz do art. 5 TWE*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak, t. I, Warszawa 2008.

<sup>516</sup> Jako przykład warto w tym miejscu zacytować krytyczne stanowisko niemieckiego *Bundesverfassungsgericht*, który w wyroku w sprawie traktatu lizbońskiego wprost wyraził swoje zaniepokojenie sposobem interpretacji art. 352 TFUE, stwierdzając, że artykuł ten „begründet nicht nur eine Handlungszuständigkeit für die Europäische Union, sondern lockert zugleich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung [...] und stößt im Hinblick auf das Verbot zur Übertragung von Blankettermächtigungen oder zur Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, Vertragsgrundlagen der Europäischen Union substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen“ – zob. wyrok BVerfGE 123, 267 (394) vom 30.06.2009 Lissabon Urteil, 2 BvE 2, 5/08. Szerzej na temat tego wyroku zob. M. Bainczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, s. 469 i n.

<sup>517</sup> W tym miejscu należy z całą mocą podkreślić, że pojęcie „kompetencji” (ang. *power*; niem. *Befugnis*; wł. *potere d'azione*) w prawie wspólnotowym, a następnie unijnym było i nadal jest sporne, zaś w literaturze podkreśla się, że traktaty operują tym pojęciem w sposób przypadkowy i również orzecznictwo TS nie jest konsekwentne. Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 352 TFUE...*, s. 598.



polityk wspólnotowych<sup>518</sup>. O ile zatem w warunkach demokracji parlamentarnej konflikt na linii rząd – parlament praktycznie nie ma racji bytu, to gdy Komisja nie mogła przymusić rządów państw (Rady), to wówczas proponowała utworzenie instytucji lub jednostki (np. agencji) wyposażonej w odpowiednie kompetencje<sup>519</sup>. Utworzenie nowej instytucji czy jednostki nie oznaczało jednak eliminacji stosownych kompetencji organów administracji krajowej. Co znamienne – kontrolę nad nowo powstałymi instytucjami lub jednostkami (agencjami) sprawują zarówno Komisja Europejska, jak i przedstawiciele państw, co w konsekwencji przyczynia się do poluznienia „jedności administracyjnej” wewnątrz państw członkowskich. Oznacza to zerwanie z zasadą wyłącznej odpowiedzialności jednego podmiotu administracyjnego za realizację zadania i otwarcie drogi do administracji multicytrycznej, umiejscowionej na wielu poziomach administrowania, w których występują podobne kompetencje o charakterze równorzędnym lub konkurencyjnym.

I chociaż współcześnie, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, art. 352 TFUE stracił mocno na znaczeniu<sup>520</sup>, to utworzenie imponującej ilości unijnych agencji i innych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za określony obszar polityk unijnych spowodował pilną konieczność poszukiwania mechanizmów gwarantujących odpowiedzialność administracji w warunkach multicytryczności wykonywania prawa. Jest to zadanie trudne, ponieważ wielość organów i jednostek oznacza przynależność do różnych poziomów organizacyjnych o charakterze supranarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym przyporządkowanych do odmiennych systemów i kultur administrowania<sup>521</sup>. Struktury usytuowane na wielu poziomach nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od całości kontekstu funkcjonalnego, gdyż – co do zasady – same w pojedynkę nie posiadają wyłączności na realizację całości zadania w ramach jednego poziomu administrowania.

Administracja wieloszczeblowa usytuowana na wielu poziomach (*multi-level*)<sup>522</sup> to luźna mozaika administracyjna wykonująca prawo europejskie i dająca się opisać nie tyle w wymiarze strukturalnym, ile proceduralnym i relacyjnym, oplecionym rozlicznymi więzami informacji, koordynacji i kontroli. Wielopoziomowy sposób administrowania

<sup>518</sup> G. Della Cananea, *op. cit.*, s. 469–470.

<sup>519</sup> *Ibidem*, s. 470.

<sup>520</sup> W tej sprawie zob. I. Härtel, *Die Zuständigkeiten der Union*, [w:] *Europarecht – Grundlagen der Union*, red. M. Niedobitek, Berlin–Boston 2014, s. 519.

<sup>521</sup> Karl-Peter Sommermann podnosi w tym znaczeniu, że skuteczna implementacja prawa unijnego w krajach członkowskich bynajmniej nie wymaga uniformizacji kultur administracji w Europie, zob. K.-P. Sommermann, *Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung europäischer Integration?*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2015, Nr. 11, s. 449–455.

<sup>522</sup> Administracja wielopoziomowa czy wieloszczeblowa jest często kojarzona z koncepcją *multi-level-governance* zdefiniowaną przez Nicka Bernarda mianem: „any case of decisionmaking which involves several actors situated at different levels, such as Community and national levels”, zob. N. Bernard, *Multi-level Governance in the European Union*, New York 2002, s. 8.

jest wypadkową specyfiki podziału władzy w UE, który nie opiera się na zasadzie klasycznego rozdziału kompetencji, lecz na mechanizmie hamulców i równoważenia (*checks and balances*) i który jest nakierowany na zachowanie równowagi instytucjonalnej. Tak rozumiany system władzy determinuje również spłot i współzależność kompetencji jednostek administracyjnych umiejscowionych na różnych poziomach. Spłot kompetencji ma podnosić elastyczność i otwartość na „stopniowe tworzenie legitymowanych instytucji i władz na szczeblu unijnym”, które są uzupełnieniem systemów konstytucyjnych państw członkowskich<sup>523</sup>.

W celu opisanego zjawiska w literaturze przedmiotu zaproponowano różnorodne nazewnictwo, by wymienić w tym miejscu tylko niektóre: sieci administracyjne<sup>524</sup>, europejska struktura związkowa administracji (*der europäische Verwaltungsverbund*)<sup>525</sup>, europejska unia administracyjna (*la unión administrativa europea*)<sup>526</sup>, administracja mieszana (*administración mixta*), koadministracja (*coadministración*) czy administracja zintegrowana (*integrated administration*)<sup>527</sup>. Tego typu osobliwości strukturalne stanowią nie tylko wyzwanie dla poszukiwania sposobów oceny odpowiedzialności administracji (pośredniej i bezpośredniej) UE, ale stawia pod znakiem zapytania dotychczasowe kanony myślenia w odniesieniu do istoty administracji krajowej. Już samo określenie „europejska przestrzeń administracyjna” wskazuje na poluznienie tradycyjnych związków administracji z państwem<sup>528</sup>.

Zagadnienie odpowiedzialności administracji należy zatem analizować w kontekście rozmaitych układów powiązań i kooperacji. W związku z tym należy stwierdzić, że administracja europejska pośrednia i bezpośrednia nie funkcjonują na zasadzie rozdziału kompetencji i podkreślenia odrębności strukturalnej podmiotów, ale w ramach przyznawania następujących po sobie sekwencji kompetencji lub kompetencji łączonych przewidzianych w przepisach prawa wtórnego. W literaturze zauważa się, że taki zabieg jest nakierowany na podniesienie skuteczności i elastyczności w realizacji zadań w systemie wielopoziomowym<sup>529</sup>. Jednak wzmocnienie współzależności funkcjonalnej różnych

<sup>523</sup> A. Menon, S. Weatherhill, *Legitymacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*, [w:] *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, red. A. Arnulf, D. Wincott, Warszawa 2007, s. 130; R. Grzeszczak, *Koncepcja wielopoziomowego rządzenia*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 203–204.

<sup>524</sup> J. Supernat, *Sieci administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 101 i n.

<sup>525</sup> Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 53.

<sup>526</sup> F. Velasco Caballero, J.-P. Schneider (red.), *La unión administrativa europea*, Madrid 2008.

<sup>527</sup> A. von Bogdandy, *op. cit.*, s. 4.

<sup>528</sup> W sprawie tradycyjnych powiązań administracji z państwem zob. R. Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 251–259.

<sup>529</sup> E. Pache, *Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2007, Bd. 66, s. 107 i n.

poziomów administrowania w UE zawiera w sobie niebezpieczeństwo utraty jasnych i jednolitych kryteriów rozdziału odpowiedzialności administracji w wymiarze strukturalnym<sup>530</sup>.

### 2.3. Mechanizmy koordynujące

Splot kompetencji niesie w sobie potencjał powstawania konfliktów kompetencyjnych. Kluczem do ich zażegnania jest istnienie mechanizmów koordynujących przewidujących współuczestnictwo w działaniach legislacyjnych oraz w procesie stosowania prawa. Chodzi o udział szerokiego kręgu zainteresowanych podmiotów zarówno na etapie projektowania nowych kompetencji, jak również ich wykonywania. Z poprzednich rozważań wiemy, że na etapie stanowienia prawa wtórnego, które kreuje nowe kompetencje, umiejscowiono wiele mechanizmów koordynujących i równoważących w kierunku zażegnania konfliktom kompetencyjnym. W związku z tym samodzielność decyzyjna Komisji została w znacznym stopniu osłabiona przez obowiązkowe procedury komitologiczne z udziałem państw członkowskich. Również na etapie stosowania prawa rozwiązania opierają się na istnieniu licznych gremiów doradczych i rad administracyjnych umiejscowionych na poziomie poszczególnych instytucji unijnych, w których również zasiadają przedstawiciele państw członkowskich.

Odnosząc wykonywanie prawa UE do relacji znanych z systemu państwa jednolitego, jakim jest Polska, należy stwierdzić, że jeżeli istnieje centralny prawodawca i decentralny wykonawca, to ważne jest zapewnienie, by prawo było stosowane wedle intencji prawodawcy. Wówczas odpowiedzialność wobec prawodawcy (mocodawcy) będzie gwarantowana w drodze mechanizmów koordynujących umiejscowionych w trakcie kontroli stosowania prawa. W związku z tym, że rzeczona kontrola ma zarówno charakter prewencyjny, jak i następczy, to obejmuje szeroki wachlarz instrumentów, rozpoczynając od wymiany informacji, przez kontrolę prawną, możliwość wydania polecenia czy przejęcie kompetencji przez organ kontrolujący oraz wreszcie po wspólne procedury wydawania decyzji<sup>531</sup>. Nie ulega wątpliwości, że kształt i zakres oddziaływania mechanizmów koordynujących musi ulec stosownej modyfikacji w systemie transnarodowej multicytryczności.

Podstawowym środkiem koordynacji, stanowiącym jednocześnie fundament wszelkiej odpowiedzialności, jest prawidłowy przepływ informacji. Obowiązek przekazywania

<sup>530</sup> *Ibidem*.

<sup>531</sup> Niniejsze wyliczenie nawiązuje do czynników koordynacyjnych zaproponowanych przez Thomasa Großa, przy czym zostały tu pominięte instrumenty wcześniej omówione, do których należy konkretyzacja norm o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, ponieważ była o nich już wcześniej mowa przy okazji odpowiedzialności w kontekście stanowienia prawa unijnego. Zob. T. Groß, *Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2007, Bd. 66, s. 163.

informacji jest znany i powszechnie stosowany w każdym państwie, również w państwie o charakterze unitarnym, o czym świadczy chociażby instytucja nadzoru. Jej podstawową przesłanką jest sprawne funkcjonowanie przepływu informacji od jednostek nadzorowanych do organów nadzorujących<sup>532</sup>. W przypadku UE odpowiednikiem będzie obowiązek dostarczania informacji od administracji krajowych do Komisji Europejskiej. Podstawą jego obowiązywania jest pełnienie przez Komisję Europejską funkcji strażniczki traktatów, polegającej na zapewnieniu stosowania postanowień traktatu i przepisów prawa wtórnego UE oraz nadzorowaniu nad stosowaniem prawa UE (art. 17 ust. 1 TUE). W tym celu Komisja jest uprawniona – w granicach i na warunkach, które Rada może określić – do gromadzenia wszelkich informacji w celu wypełnienia powierzonych jej zadań (art. 337 TFUE)<sup>533</sup>.

Wydaje się, że podstawowym wyróżnikiem rozwiązań unijnych jest to, że obowiązek dostarczania informacji generuje powszechny obowiązek podejmowania współpracy. Na mocy prawa pochodnego podmioty usytuowane na różnych poziomach administrowania mają obowiązki w zakresie dostarczania informacji oraz jednocześnie podejmowania współpracy<sup>534</sup>. W układzie wertykalnym, przewidującym uprawnienia kontrolne Komisji, administracja państw członkowskich jest zobligowana do prowadzenia baz danych w postaci zintegrowanych systemów zarządzania i kontroli, przykładowo w sprawach wsparcia bezpośredniego dla rolników<sup>535</sup>. Jednak również w układzie horyzontalnym administracje krajowe są zobligowane do wzajemnej wymiany informacji przez budowę

---

<sup>532</sup> W Polsce w przypadku nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej sprawny przepływ informacji jest gwarantowany przez prawo żądania informacji i danych, niezbędnych do wykonywania uprawnień nadzorczych (art. 87 u.s.g., art. 77a u.s.p., art. 80 u.s.w.) oraz przez obowiązek przedkładania uchwał organu stanowiącego oraz aktów porządkowych lub innych aktów organu wykonawczego (art. 90 ust. 1 u.s.g., art. 78 u.s.p., art. 81 u.s.w.).

<sup>533</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że art. 337 TFUE może stanowić podstawę do stanowienia prawa wtórnego dotyczącego ogólnej działalności Komisji Europejskiej polegającej na gromadzeniu informacji, chociaż nie ma wymogu, by gromadzenie tychże informacji było niezbędne do osiągnięcia celów danej polityki Unii (zob. wyrok TS z 9.11.1995 r. w sprawie C-426/93, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 1995, s. I-3723, EU:C:1995:367). Jednocześnie jednak z orzecznictwa TSUE wynika, że akty unijne nie będą objęte zakresem art. 337 TFUE jedynie z uwagi na to, iż jego celem jest zamiar ustanowienia systemu gromadzenia informacji (zob. wyrok TS z 6.09.2012 r. w sprawie C-490/10, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2012:525). W tym znaczeniu art. 337 TFUE powinien zostać uzupełniony dodatkową podstawą prawną, w którym przewiduje się przyjęcie przez Komisję stosownych środków niezbędnych do realizacji celów traktatowych, przykładowo odnośnie do przewycięzania barier funkcjonowania rynku wewnętrznego, o czym stanowi art. 114 TFUE.

<sup>534</sup> Jak zauważa Jerzy Supernat, „fundamentalną ideą współpracy proceduralnej w UE, służącej realizacji prawa i polityk UE, jest wspólne wytwarzanie, gromadzenie i zarządzanie informacjami, a także wymiana informacji”, zob. J. Supernat, *Sieci administracyjne...*, s. 105.

<sup>535</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 130/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608, ze zm.).

elektronicznych baz danych, dzięki którym są gromadzone i odpowiednio przetwarzane informacje, przykładowo w sprawach podatkowych<sup>536</sup>. Współpraca przybiera rozmaite postaci, od prostej wymiany informacji i pomocy urzędów<sup>537</sup>, tworzenia stałych baz danych, aż po współpracę instytucjonalną, by przywołać w tym miejscu unijne agencje funkcjonujące w ramach tzw. sieci informacyjnych<sup>538</sup>. Ich podstawowym zadaniem jest zapewnienie wiarygodnych i porównywalnych informacji oraz koordynowanie współpracy w ramach sieci międzyorganizacyjnej<sup>539</sup>. Należy przy tym dodać, że w skład takich agencji wchodzi z reguły zarówno przedstawiciele państw członkowskich i instytucji unijnych, jak i środowisk eksperckich i naukowych<sup>540</sup>. W zależności od charakteru agencji i przypisanych jej funkcji istnieje różnorodny rozkład akcentowania wpływów instytucji unijnych, krajowych czy eksperckich<sup>541</sup>.

Kolejnym mechanizmem koordynującym jest sprawowanie nadzoru w zakresie przestrzegania prawa. Nadzór prawny jest nieodłącznym elementem prawidłowego funkcjonowania administracji w zdecentralizowanym systemie władzy publicznej, w którym jednostki administracyjne zostały wyposażone w atrybut samodzielności w realizacji zadań publicznych przez podejmowanie działań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>542</sup>. I tak jak w państwach członkowskich nadzór nad administracją

<sup>536</sup> Art. 22 rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 z 7.10.2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 218/92, Dz. Urz. L 264 z 15.10.2003, s. 1.

<sup>537</sup> Zob. np. dyrektywa Rady 2014/107/UE z 9.12.2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. Urz. UE L 359/1. Rzeczona dyrektywa została wydana w nawiązaniu do *Common Reporting Standard* opublikowanego przez OECD jako globalny standard raportowania zawierający komentarze do modelu umowy zawartej pomiędzy państwami uczestniczącymi. Szerzej na ten temat zob. H. Grassl, *Zwischenstaatlicher Auskunfts Austausch in Steuersachen*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej...*, s. 201–216.

<sup>538</sup> W doktrynie istnieje zgodność co do tego, że wszystkie typy sieci administracyjnych UE, również sieci egzekucyjne i planistyczne, mają zadania związane z wytwarzaniem, gromadzeniem, wymianą, przetwarzaniem i zarządzaniem informacjami w zakresie określonych polityk unijnych, zob. J. Supernat, *Sieci administracyjne...*, s. 105.

<sup>539</sup> Tak ma to miejsce w przypadku Europejskiej Agencji Środowiska, która współdziała w ramach Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska. Zob. przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z 23.04.2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona) (Dz. Urz. UE L 126/13 z 21.05.2009, s. 239–248).

<sup>540</sup> W przypadku wspomnianej już Europejskiej Agencji Środowiska jej zarząd składa się z jednego przedstawiciela z każdego kraju członkowskiego, dwóch przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz dwóch naukowców wyznaczonych przez Parlament Europejski (art. 8 rozporządzenia nr 401/2009).

<sup>541</sup> Jak podkreśla Ute Mager, unijne sieci o charakterze informacyjnym wykazują intensywne powiązania z organami administracji krajowych, zaś Komisji Europejskiej przypada rodzaj nadzoru prawnego. Natomiast w przypadku sieci egzekucyjnych związki z Komisją mają intensywniejszy zasięg w znaczeniu jakościowym i ilościowym. Zob. U. Mager, *Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, red. H.-H. Trute, T. Groß, H. Ch. Röhl, Ch. Möllers, Heidelberg 2008, s. 369.

<sup>542</sup> Art. 16 oraz 163 i n. Konstytucji RP, szerzej na ten temat zob. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 151–271.

samorządową sprawuje administracja rządowa usytuowana najbliżej prawodawcy<sup>543</sup>, tak w UE funkcję nadzoru prawnego nad administracją krajową sprawuje Komisja Europejska. Podstawę prawną tworzy art. 258 TFUE w związku ze stwierdzeniem zaistnienia uchybień zobowiązaniom traktatowym<sup>544</sup>. Komisja może wszcząć przeciwko państwu członkowskiemu postępowanie w sprawie naruszenia zobowiązań związanych z wdrażaniem prawa unijnego<sup>545</sup>, a jeśli to nie przyniesie rezultatu, może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Instytucja skargi Komisji Europejskiej do TSUE na działania państwa członkowskiego uświadamia jedną ważną cechę konstytutywną systemu unijnego. Otóż nawet zastosowanie instytucji nadzoru nie może być postrzegane wyłącznie z perspektywy nadrzędności i podporządkowania, gdyż mocno się ona przeplata z elementami współpracy wertykalnej. Ten swoisty układ zależności jest w istocie pełen sprzeczności i konfliktów, co uświadamia szczególnie zestawienie art. 258 i 260 TFUE, gdzie rola Komisji przypomina bardziej rolę rozjemcy. Nie można jednoznacznie powiedzieć, że prawo unijne jest prawem jednostronnie zobowiązującym krajowe organy administracji do działania<sup>546</sup>.

Tę prawidłowość potwierdza kolejny środek koordynacji w postaci zaangażowania organu nadzorującego w proces podejmowania rozstrzygnięć organu nadzorowanego w celu wyważenia różnorodnych racji i interesów (krajowych z unijnymi). Mowa tu zwłaszcza o instytucjach zatwierdzenia, uzgodnienia czy zaopiniowania przez inny organ, znanych zarówno w systemie krajowym<sup>547</sup>, jak i unijnym, by wymienić w tym miejscu procedurę uzgadniania Komisji Europejskiej w rozstrzygnięciach organów krajowych przewidzianą w art. 114 ust. 6 TFUE<sup>548</sup>. Innym środkiem koordynacji, który wykracza daleko poza ramy nadzoru prawnego, jest przejęcie kompetencji od

<sup>543</sup> Na temat organów nadzoru w Polsce zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 332 i n.

<sup>544</sup> W praktyce mogą one przybrać postać wszelkich nieprawidłowości dotyczących implementacji prawa unijnego w państwach członkowskich odnośnie do transpozycji, stosowania i osiągnięcia celów.

<sup>545</sup> Postępowanie Komisji Europejskiej w tej sprawie może się zakończyć przekazaniem do państwa członkowskiego wezwania do usunięcia naruszenia tzw. *Letter of Formal Notice*, zaś gdy wyjaśnienia państwa członkowskiego (rządu) nie będą satysfakcjonujące Komisja formułuje w dalszej kolejności uzasadnioną opinię (*Reasoned Opinion*), zob. A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 1-372.

<sup>546</sup> A. von Bogdandy, *op. cit.*, s. 19.

<sup>547</sup> W prawie polskim przykładem będzie procedura zatwierdzenia, uzgodnienia i zaopiniowania przez inny organ w toku podejmowania rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 89 u.s.g., 77b u.s.p. i 80a u.s.w.). Szerzej na ten temat zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 412.

<sup>548</sup> Na poziomie unijnym zarówno postanowienia traktatowe, jak i przepisy prawa pochodnego mogą przewidywać udział Komisji Europejskiej w postępowaniu prowadzonym przez organ krajowy, zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 114 ust. 6*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 414.



organu nadzorowanego. O ile wewnątrz systemu jednego państwa może się ono przejawiać w wydaniu zarządzenia zastępczego przez organ nadzorujący<sup>549</sup>, o tyle w systemie unijnym prawo wtórne w określonych przypadkach przyznaje Komisji kompetencje do wydawania zaleceń<sup>550</sup> oraz możliwość przejścia postępowania do swojej jurysdykcji<sup>551</sup>, co jednocześnie skutkuje umorzeniem postępowania krajowego<sup>552</sup>.

Oceniając wymienione powyżej mechanizmy koordynujące, należy podkreślić, że istotą nadzoru prawnego, sprawowanego zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, jest służba na rzecz odpowiedzialności administracji wobec wymogów prawnych. W tym celu nadzór buduje system powiązań i połączeń, przekazywania informacji, interakcji oraz sankcji w sytuacji łamania prawa, umacniając jednocześnie tę szczególną więź pomiędzy mocodawcą (prawodawcą) a podmiotem odpowiedzialnym (administracją). Jednak ten ostatni czynnik stanowi jednocześnie zasadniczą różnicę, ponieważ optyka bezpośrednich powiązań nadzorczych między organem unijnym a krajowym oddala kategorię państwa jako spoiwa czy klamry łączącej występującej w konstrukcji nadzoru wewnątrz jednego państwa<sup>553</sup>.

O ile nadzór ze swej istoty usytuowany w układzie wertykalnym ma zawsze charakter dyscyplinujący i w związku z tym służy odpowiedzialności administracji, o tyle inaczej postrzegać należy interakcje administracji państw członkowskich między sobą w układzie horyzontalnym. Chodzi tu o wszystkie przypadki wynikające z transnarodowego skutku prawa unijnego, zwłaszcza zaś wywołane stanowieniem transnarodowych

---

<sup>549</sup> Zarządzenie zastępcze jest wydawane przez organ nadzoru zarówno na podstawie przepisów ustaw ustrojowych (art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p., 86a u.s.w.), jak i ustaw szczególnych (np. art. 3 ust. 1 ustawy z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1103).

<sup>550</sup> Nadzór Komisji Europejskiej w ściśle określonych obszarach administrowania (zwalczanie nieuczciwej konkurencji, rolnictwo, pomoc publiczna, fundusze strukturalne) przewiduje możliwość wydawania zaleceń do państw członkowskich, zob. P. Dąbrowska-Kłosińska, *Komentarz do art. 117 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu...*, t. 2, Warszawa 2012, s. 467.

<sup>551</sup> Zob. art. 11 ust. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. Urz. UE L 001 z 04.01.2003, s. 1–25. Szerzej na ten temat zob. C. Banasiński, M. Bychowska, *Kompetencje decyzyjne Komisji Europejskiej i Prezesa UOKiK wynikające z rozporządzenia Rady UE nr 1/2003 w świetle zasady równoległego stosowania wspólnotowego i krajowego prawa antymonopolowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 3, s. 4–9.

<sup>552</sup> Zob. art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.).

<sup>553</sup> Nadzór wewnątrz zdecentralizowanego systemu administracji publicznej jest sprawowany w kontekście idei jedności administracji w państwie. Ową ideę dobitnie oddaje następujące zdanie sformułowane przez Tadeusza Bigo w 1928 r.: „przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej; z tego punktu widzenia nie można przeciwstawić administracji samorządowej – administracji państwowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej”, zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140.

aktów administracyjnych<sup>554</sup>. Wedle typologii przyjętej w literaturze<sup>555</sup> chodzi tu o decyzje autoryzacyjne z automatycznym skutkiem transnarodowym<sup>556</sup>, wspólne decyzje (autoryzacyjne)<sup>557</sup> oraz decyzje autoryzacyjne wymagające uznania<sup>558</sup>. W pierwszym z wymienionych typów decyzji stosunkowo łatwo jest wskazać podmiot odpowiedzialny, ale w drugim i trzecim przypadku rzeczony akty oznaczają multiplikację odpowiedzialności administracji. Akty te powstają bowiem w wyniku współdecydowania wielu podmiotów usytuowanych w układzie horyzontalnym, a niekiedy dodatkowo wertykalnym, gdzie nie tylko brak powiązań nadrzędności i podporządkowania, ale również podległości jednemu reżimowi jurysdykcyjnemu. W tej sytuacji należy wskazać, że istnienie licznych kompetentnych organów administracyjnych, których źródła legitymacji pochodzą z różnorodnych porządków prawnych, powoduje wzrost znaczenia odpowiedzialności wywiedzionej z legitymacji procesowej. Chodzi zwłaszcza o gwarancję transparentności postępowania na każdym jego etapie oraz możliwość dochodzenia praw jednostek będących nie tylko stroną w postępowaniu, ale również jednostek i grup zainteresowanych wynikiem postępowania.

<sup>554</sup> Steffen Augsberg zaproponował następującą definicję transnarodowego aktu administracyjnego: „akt administracyjny jednego z państw członkowskich, który wiąże pozostałe państwa członkowskie lub przynajmniej ma znaczenie prejudycjalne dla postępowania (administracyjnego) w innych państwach członkowskich”, zob. S. Augsberg, *Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen*, [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J. P. Terhechte, Baden-Baden 2011, s. 217 – podają za A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014, s. 22.

<sup>555</sup> Zob. L. de Lucia, *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, „*Rewiew of European Administrative Law*” 2012, Vol. 5, No. 2, s. 24 i n.; A. Wróbel, *Europeizacja prawa...*, s. 22; B. Kowalczyk, E. Tomczak, *Wzajemna uznawalność aktów administracyjnych*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 117 i n.

<sup>556</sup> Typ ten został zapoczątkowany orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wzajemnego uznawania świadectw lub dyplomów, potwierdzenia uzyskania kwalifikacji zawodowych, zezwolenia na prowadzenie określonych typów działalności gospodarczej lub wykonywania zawodu, zob. wyrok TS z 13.07.2006 r. w sprawie C-21/05, *Sam Mc Cauley Chemists (Blackpool) Ltd, Mark Sadja przeciwko Pharmaceutical Society of Ireland i innym*, Ireland, Zb. Orz. 2006, s. I-6869, EU:C:2006:474. Jako przykład takiego aktu może posłużyć pozwolenie na świadczenie usług transportu lotniczego pasażerów, poczty i/lub towarów, zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 293 z 31.10.2008, s. 3, ze zm.).

<sup>557</sup> Chodzi tu o krajowe autoryzacje, które powstały w wyniku złożonej procedury (*composite procedure*) zakładającej współdecydowanie wszystkich administracji państw, a niekiedy nawet Komisji. Jako przykład takich wspólnych decyzji są decyzje autoryzacyjne dla dopuszczania do rynku żywności ingrediencji, które nie są poza tym używane do konsumpcji. Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25.11.2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 (Dz. Urz. UE L 327 z 11.12.2015, s. 1).

<sup>558</sup> Z kolei decyzje autoryzacyjne wymagające uznania składają się z dwóch lub więcej komplementarnych decyzji autoryzacyjnych wydanych w różnych państwach. Ich przykładem może być uznawanie decyzji autoryzacyjnych i rejestracji na podstawie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.09.2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 22, ze zm.).

Warto w tym miejscu wskazać na jeszcze inny typ transnarodowych aktów administracyjnych, które w sposób znaczący modyfikują przyjęte standardy gwarancji odpowiedzialności. Chodzi tu o przypadki, gdy prawo unijne stanowi wprawdzie obiektywne kryteria określania wyłącznej właściwości organu jednego państwa członkowskiego, ale jednocześnie dopuszcza wyjątki w postaci klauzul dyskrecjonalnych<sup>559</sup>. W tej swoistej sytuacji należy stwierdzić, że odpowiedzialność administracji ustalona według kryteriów obiektywnych prawa unijnego zatracą charakter bezwzględny w związku z możliwością stosowania przez państwo członkowskie klauzul dyskrecjonalnych<sup>560</sup>. Wówczas może dojść do sytuacji, że wiele organów krajowych przynależnych do różnych państw jednocześnie uzna swoją właściwość, co bez wątpienia niekorzystnie wpływa na realizację celów polityki unijnej<sup>561</sup>.

Reasumując, zarówno sprawowanie nadzoru w systemie UE, jak i przypadki stowienia unijnych aktów transnarodowych doprowadzają do deterytorializacji odpowiedzialności administracji, zmieniając jej tradycyjne rozumienie łączone z określonym państwem. Dodatkowo kategorie, które w klasycznym ujęciu są kluczowe dla jednoznacznego ustalenia odpowiedzialności administracji, typu właściwość, kompetencja czy jurysdykcja<sup>562</sup>, ulegają istotnej modyfikacji na poziomie unijnym w układzie wertykalnym (system równoległych kompetencji), jak i horyzontalnym (systematyka aktów transnarodowych).

### 3. Odpowiedzialność w świetle zasady demokracji

#### 3.1. Uwagi ogólne

Oceniając odpowiedzialność administracji w UE w świetle zasady demokracji, należy stwierdzić, że brakuje podobieństwa legitymacji administracji ukształtowanej w demokracji parlamentarnej w warunkach krajowych. Zwłaszcza w państwie unitarnym legitymacja i odpowiedzialność administracji jest budowana wokół woli narodu wyrażonej

<sup>559</sup> Przykładem takiej regulacji unijnej jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 31).

<sup>560</sup> W systemie dublińskim obowiązuje klauzula suwerenności, zwana również klauzulą derogacyjną, oraz klauzula humanitarna, które mają gwarantować państwom członkowskim szeroki zakres uznania przy wykonywaniu kompetencji w związku z udzielaniem ochrony cudzoziemcom, zob. B. Kowalczyk, *Polski system azylowy*, Wrocław 2014, s. 214 i n.

<sup>561</sup> Przykładem będą przypadki jednoczesnej rejestracji pojedynczych uchodźców w wielu państwach, co sprzyja negatywnym zjawiskom pobierania świadczeń socjalnych z różnych źródeł finansowania, zob. B. Samoraj-Charitonow, *Dostępność zabezpieczenia społecznego dla uznanych uchodźców w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 4, s. 13–19.

<sup>562</sup> Na temat konotacji znaczeniowych jurysdykcji, właściwości i kompetencji zob. M. Szydło, *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

w ustawie. Dlatego i legitymacja podmiotowa, i przedmiotowa zawierają się w ustawie. Natomiast charakterystycznym rysem rozwiązań unijnych jest administrowanie w formie współdziałania wielu podmiotów publicznych funkcjonujących na podstawie własnych źródeł legitymacji i na zasadach osadzonych w różnych systemach i kulturach administrowania. Istnieje zatem w pierwszym rzędzie konieczność wykazania legitymacji demokratycznej każdej struktury z osobna, czyli że każda z nich powstała zgodnie z prawem i na podstawie wyraźnie udzielonych kompetencji (art. 10 TUE<sup>563</sup>).

Administrowanie we współdziałaniu nakazuje, by odpowiedzialność była wyprawiana indywidualnie dla każdego przypadku z osobna, w zależności od układu współdziałających podmiotów, który jest determinowany aktualną potrzebą polityk unijnych<sup>564</sup>. Powstała w ten sposób legitymacja kumulatywna administracji w UE zasadza się na różnorodnych źródłach legitymacji, które jednak nie są ułożone według stopnia ważności, ale są zmienne<sup>565</sup>. Różne instytucje i jednostki administracyjne są zdane na współdziałanie w różnych konfiguracjach i z wykorzystaniem różnych źródeł legitymacji. Stąd przekonanie, że kooperacja jest eliksirem życia administracji europejskiej<sup>566</sup>. W związku z tym niezmiernie ważne są opisane wcześniej mechanizmy koordynujące egzekwujące odpowiedzialność, przy czym nie może być mowy o dominacji jednego czynnika nad drugim. Nie można zatem powiedzieć, by nadzór prawny był istotniejszy niż koordynacja realizowana w drodze wymiany informacji. Dla zapewnienia odpowiedzialności zawodnej jest preferowane instrumentów hierarchicznego oddziaływania, ponieważ równie ważne są działania w układzie horyzontalnym<sup>567</sup>.

Czynnikiem, który wymusił rozbitcie odpowiedzialności między licznymi jednostkami administracji posiadającymi własne legitymacje, jest preferencja norm finalnych na poziomie UE z jednoczesnym pominięciem norm ustrojowych upoważniających określone organy administracji do działania. Wyrażone w traktatach cele można określić mianem kompetencji finalnych, które otwierają pole do wykorzystania szerokiej gamy form kooperacyjnych administracji dla realizacji tychże celów. W tym samym kierunku należy również ocenić legitymację rozstrzygnięć „obcej” administracji państw członkowskich

<sup>563</sup> W myśl art. 10 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska, zaś obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim, a państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, natomiast w Radzie przez swoje rządy. Z kolei szefowie państw i rządów odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.

<sup>564</sup> Jak zauważa Jerzy Supernat, to właśnie pojawiające się potrzeby zidentyfikowane w obszarach różnych polityk mają zasadniczy wpływ na rozwój administracji sieciowej w UE, zob. J. Supernat, *Sieci administracyjne...*, s. 104.

<sup>565</sup> T. Groß, *Verantwortung und Effizienz...*, s. 170.

<sup>566</sup> Jak zauważa Eberhard Schmidt-Aßmann, „Kooperation ist [...] das Lebenselixier der europäischen Verwaltung”, E. Schmidt-Aßmann, *Europäisches Verwaltungsrecht als systematische Ordnung*, „Die Verwaltung“ 2009, Bd. 42, s. 444.

<sup>567</sup> T. Groß, *Verantwortung und Effizienz...*, s. 170.

wydającej transnarodowe akty administracyjne, ponieważ istnieje wspólna podstawa prawna i gwarancja mechanizmów proceduralnych.

Dominacja norm finalnych sprawia, że oparcie odpowiedzialności wyłącznie na źródłach legitymacji demokratycznej każdego z podmiotów współpracujących nie wystarczy. Stąd szczególnego znaczenia nabierają instrumenty procesowe i organizacyjne, które nie tylko wyznaczają ramy do skutecznego i jednolitego wykonywania prawa unijnego, ale stanowią ważne źródło legitymizacji<sup>568</sup>. Innymi słowy – w klasycznym układzie to prawo materialne determinuje wszystkie istotne elementy, zaś tutaj niezmiernie ważną rolę odgrywają komponenty procesowe jako nieodzowne źródło legitymizacji w systemie wielopoziomowego administrowania. Należy przy tym podkreślić, że niezrządkiem elementy procesowe warunkują modyfikację elementów ustrojowych jako wynik optymalizacji procesów administrowania. Zdarza się, że zadośćuczynienie wymogom proceduralnym pociąga za sobą konieczność wprowadzania zmian strukturalnych w administracji państw członkowskich<sup>569</sup>, które wzmacniają wpływy swoistej formacji biurokratów podległych licznym podmiotom administrującym i które działają według niejednorodnych zasad<sup>570</sup>.

Dodatkowe elementy wzmacniające legitymację administracji publicznej to instrumenty budujące przejrzystość i transparentność działania oraz partycypację społeczności, grup interesów oraz podmiotów mających interes prawny. Centralne znaczenie mają gwarancje dostępu do informacji publicznej, rozciągające się na działalność wszystkich instytucji unijnych, nie wyłączając agencji i niezależnych urzędów utworzonych na mocy prawa wtórnego, co reguluje art. 15 TFUE<sup>571</sup>. Obowiązek informowania społeczeństwa dotyczył początkowo tylko spraw związanych z ochroną środowiska, lecz z upływem czasu spowodował zmianę zasady prawa administracyjnego, nakazującej ochronę wyłącznie interesów podmiotów posiadających legitymację procesową<sup>572</sup>. Nastąpiło

<sup>568</sup> *Ibidem*.

<sup>569</sup> Przepisy prawa wtórnego konstruuja niejednokrotnie obowiązek wyznaczenia odpowiednich organów administracji na poziomie krajowym, choć nie narzucają ani nazewnictwa, ani szczegółowego umiejscowienia w strukturach administracji państwowej. Zob. przykładowo art. 6 dyrektywy usługowej, w którym mowa o obowiązku istnienia w państwach członkowskich tzw. pojedynczych punktów kontaktowych (dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36).

<sup>570</sup> W. Weiß, *Der Europäische Verwaltungsverbund. Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*, Berlin 2010, s. 147.

<sup>571</sup> Należy podkreślić, że traktat z Lizbony rozszerzył w sposób istotny regulacje zasady otwartości w art. 15 TFUE. Po raz pierwszy posiedzenia Parlamentu Europejskiego i Rady są jawne, jeżeli ich przedmiotem jest przygotowanie aktów ustawodawczych. Dostęp do dokumentów jest również szerszy niż poprzednio, gdyż dotyczy nie tylko aktów głównych instytucji, lecz także organów i jednostek organizacyjnych Unii, w tym agencji.

<sup>572</sup> Podstawowe znaczenie ma w tym względzie Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

rozszerzenie na wszystkie przypadki niezależnie od rodzaju postępowania i bez konieczności wykazywania szczególnych interesów prawnych szukającego informacji<sup>573</sup>. Rozpowszechnienie ogólnoeuropejskiej idei prawnej transparentności oznacza odejście od zasady niejawności postępowania administracyjnego, co jest również zasługą gwarancji prawa do dobrej administracji (art. 41 KPP). Konieczne uzupełnienie regulacji unijnych stanowi ustawodawstwo krajowe dotyczące dostępu do informacji publicznej w poszczególnych państwach członkowskich<sup>574</sup>.

Prawo partycypacji może przybierać rozmaite postaci i formy. Chodzi o uczestnictwo w sieciach administracyjnych partnerów społecznych, czyli głównie przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych oraz organizacji pozarządowych zajmujących się określoną dziedziną życia społecznego. Ich aktywność przejawia się najczęściej w możliwości zasiadania w komisjach doradczych działających przy instytucjach i jednostkach unijnych, czyli przykładowo przez odesłanie przedstawicieli do organów kierujących agencją. Należy podkreślić, że reforma dokonana przez traktat z Lizbony nakłada na instytucje unijne zobowiązanie uznania roli partnerów społecznych, utrzymywania i ułatwiania dialogu społecznego z jednoczesnym poszanowaniem ich autonomii<sup>575</sup>.

Innym rodzajem legitymacji jest technokratyczny skład komitetów i organów doradczych działających w ramach sieci administracyjnych, dysponujących wiedzą specjalistyczną i wolnych od nacisków politycznych<sup>576</sup>. Kolejnym przejawem wzmocnienia legitymacji jest gwarancja niezależności niektórych urzędów i jednostek administracyjnych tworzonych przez państwa członkowskie<sup>577</sup>. Źródłem dodatkowej legitymacji jest tworzenie warunków konkurencji lub *quasi*-konkurencji w administracji państw UE, co zostało zapoczątkowane w dobie reform *New Public Management* (NPM)<sup>578</sup>, zaś współcześnie jest najpełniej realizowane w ramach OMK. Chodzi o wzrost efektywności

---

<sup>573</sup> Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. UE L 145 z 31.05.2001, s. 43) każdy obywatel Unii, osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji europejskich.

<sup>574</sup> Zob. P. Fajgielski, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, Warszawa 2014, s. 94.

<sup>575</sup> R. Grzeszczak, *Zarządzanie dzielone*, [w:] *Prawo administracyjne Unii...*, s. 156.

<sup>576</sup> P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2006, s. 144.

<sup>577</sup> Tak rozumianą niezależność przewiduje zarówno prawo pierwotne (np. art. 130 TFUE stanowiący o autonomii banków centralnych państw członkowskich), jak i prawo wtórne (np. wymóg niezależności organu krajowego konstruuje przykładowo art. 51 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1).

<sup>578</sup> Szerzej na temat reform NPM w wybranych państwach członkowskich UE zob. R. Kusiak-Winter, *Performance Management w administracji...*, s. 49 i n.



działań administracji przez wprowadzenie obowiązku porównywania wyników działania administracji czy upowszechniania przypadków *best practices*<sup>579</sup>.

Należy zauważyć, że chociaż istnieje wiele sposobów uzupełniania i wzmacniania tradycyjnej legitymacji demokratycznej podmiotów w sieci o elementy partycypacji i uczestnictwa, to nie można przymknąć oczu na oczywiste dylematy czy zagrożenia dotyczące odpowiedzialności administracji. Jednym z takich aspektów jest fakt, że w przeciwieństwie do administracyjnego prawa krajowego (np. polskiego czy niemieckiego) prawo unijne nie wprowadza wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy kooperacją podmiotów *stricte* administracyjnych a współpracą z udziałem podmiotów społecznych lub prywatnych<sup>580</sup>. Stąd w literaturze wyrażane są obawy dominacji w sieciach określonego czynnika technokratycznego czy lobbystycznego, który może wywierać istotny wpływ nie tylko w procesie stosowania prawa, ale i również przygotowywania nowych regulacji prawnych z udziałem bezpośrednio zainteresowanych<sup>581</sup>. Fakt ten nie może przysłonić przeciwstawnych zagrożeń, a mianowicie polityzacji sieci administracji, gdy przykładowo jedna silna opcja krajowa pomyślnie forsuje swoje wyobrażenia na temat regulacji i sposobu stosowania prawa w związku z lepszym dostępem do informacji lub dysponowania wiedzą specjalistyczną<sup>582</sup>. Wszystkie te elementy zaciemniają obraz odpowiedzialności administracji i prowadzą do uzasadnionych postulatów reform.

### 3.2. Idea kodyfikacji

Specyfiką rozwiązań unijnych, które bez wątpienia utrudniają ustalenie odpowiedzialności administracji, jest obowiązywanie ogromnej różnorodności przepisów proceduralnych wynikających z pochodnego prawa unijnego<sup>583</sup>. Istnienie licznych procedur jest odbiciem wymogów konkretnych polityk publicznych, których instrumenty realizacji powstają najczęściej w sposób nieskoordynowany do standardów wypracowanych w obszarach innych polityk<sup>584</sup>.

---

<sup>579</sup> Na ten istotny aspekt uwagę zwracał niejednokrotnie Trybunał Sprawiedliwości, zob. wyrok TS z 15.07.1970 r. w sprawie C-41/69, *ACF Chemiefarma NV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1970, s. 661, EU:C:1970:71; wyrok TS z 24.10.1989 r. w sprawie C-16/88, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1989, s. 3457, EU:C:1989:397; wyrok TS z 27.10.1992 r. w sprawie C-240/90, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1992, s. I-5383, EU:C:1992:408.

<sup>580</sup> T. von Danwitz, *op. cit.*, s. 609 i n.

<sup>581</sup> Ch. Möllers, *Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“ 2005, s. 351; M. Glaser, *op. cit.*, *passim*; M. Knauff, *op. cit.*, s. 248.

<sup>582</sup> Ch. Möllers, *Verwaltungsrecht und Politik...*, s. 1216.

<sup>583</sup> E. Pache, *op. cit.*, s. 107.

<sup>584</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie*, [w:] *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, red. H.-J. Cremer, T. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann, Berlin 2002, s. 1375.

Jako przyczynę niebywałego wzrostu rozmaitych pragmatyk proceduralnych w UE wymienia się potrzebę konsolidacji integracji europejskiej wdrożonej reformą traktatu z Lizbony<sup>585</sup>. Chodzi o konieczność ugruntowania osiągnięć wspólnego rynku czy unii walutowej, nie zapominając o wzmocnieniu chwiejnej akceptacji politycznej wśród obywateli przez optymalizację i decentralizację struktur organizacyjnych i przebiegu procesów. Jednak specyfika konsolidacji polega na tym, że w dalszym ciągu w dużym tempie postępuje wydawanie aktów prawa wtórnego i pogłębia się europeizacja prawa administracyjnego państw członkowskich. Stąd teza o spowolnieniu integracji w wymiarze konstytucyjnym i przyśpieszeniu w wymiarze administracyjnym<sup>586</sup>, przy czym nie chodzi już o konsolidację przez materialne prawo administracyjne, ale normy ogólnego, proceduralnego oraz ustrojowego prawa administracyjnego. Uwzględniając realia unijne, należy podkreślić, że nie może być mowy o przeprowadzeniu konsolidacji holistycznej, lecz o punktualną, fragmentaryczną i sektorową. W efekcie następuje utrata orientacji dogmatycznej i w tym sensie konsolidacja to bardziej postulat niż rzeczywistość<sup>587</sup>. Tym bardziej pilny jest apel o regulację porządkującą.

W związku z tym pojawiają się propozycje zmian legislacyjnych nakierowane na sporządzenie częściowej kodyfikacji niezmiernie rozbudowanej regulacji prawa wtórnego<sup>588</sup>. Przyczynią się one do ujednoczenia zasad odpowiedzialności administracji z punktu widzenia wymogów demokracji i praworządności. Zabieg ten wprowadzi uporządkowanie w zakresie dopuszczalnych form kooperacji, prawa uczestnictwa, obowiązku udzielania informacji, pouczenia, uzasadniania oraz na temat ochrony prawnej i sposobu dochodzenia roszczeń majątkowych, co w konsekwencji pozwoli na lepsze określenie odpowiedzialności administracji w systemie wielopoziomowym.

Jednak należy mieć świadomość, że również wprowadzenie częściowej kodyfikacji regulacji proceduralnych na poziomie unijnym nie stanowi *panaceum* na wszelkie zagrożenia dla gwarancji odpowiedzialności administracji. Dlatego należy uznać centralną rolę

---

<sup>585</sup> Wolfgang Kahl wyróżnia przy tym pięć faz rozwoju integracji europejskiej. Pierwsza faza integracji, datowana od podpisania traktatów rzymskich aż do końca lat 70. ubiegłego stulecia, to integracja dynamiczna zdominowana ideą wolnego rynku i wspomagana stanowieniem prawa sędziowskiego, druga faza, znaną latami 80. XX w., oznacza umacnianie zdobytych przez podejścia integracyjne w zakresie ustroju, procedury i odpowiedzialności instytucji wspólnotowych, trzecia faza, właściwa dla lat 90., to prawdziwa ekspansja zadań i polityk wspólnotowych, połączona z pogłębieniem procesów polityzacji (Traktat z Maastricht), czwarta faza, datowana na progu tysiąclecia, to starania reformujące oraz piąta faza to próba konsolidacji zdobytych integracyjnych (traktat z Lizbony). Zob. W. Kahl, *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts...*, s. 39. W związku z tym, że zaproponowana systematyka nie uwzględnia problemu migracyjnego i pogłębiającego się kryzysu UE, należy uzupełnić fazę konsolidacji o pilne starania państw członkowskich na rzecz rozbudowy wpływu rządów i parlamentów krajowych na kształt integracji.

<sup>586</sup> W. Kahl, *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts...*, s. 41.

<sup>587</sup> *Ibidem*.

<sup>588</sup> Zob. J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, *passim*; M. Ruffert (red.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016, *passim*.

państwa, które ma za zadanie dopilnować, by uczestnictwo organów krajowych w europejskiej sieci administracji odpowiadało wymogom demokracji, transparentności i kontroli<sup>589</sup>. Zadaniem narodowych parlamentów stanowiących „epicentrum demokracji” jest wypracowanie celów, zadań oraz mechanizmów funkcjonowania administracji w czasach otwartej państwowości<sup>590</sup>. Należy pamiętać, że również w dobie integracji europejskiej państwo jest strażnikiem i gwarantem dostarczania ram konstytucyjnych. Stąd postulat, by to ustawodawca krajowy budował swoiste łączniki na styku prawa europejskiego i krajowego administracyjnego w celu gwarancji odpowiedzialności administracji<sup>591</sup>.

System administracji multcentrycznej oznacza brak jednej wiodącej legitymacji, ponieważ to zadanie (realizacja polityk unijnych) determinuje architekturę podmiotów w układzie sieciowym i wówczas jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności nie jest łatwe. Z drugiej jednak strony sieci powiązań powstają jako wynik poszukiwania najlepszych, innowacyjnych i skutecznych rozwiązań. Można zatem powiedzieć, że dochodzi do swoistej konfrontacji tych dwóch ważnych wartości współczesnej administracji, jakimi są jednoznaczność odpowiedzialności administracji (komu przypisać odpowiedzialność) *contra* najlepsze innowacyjne rozwiązanie, które umożliwi rozwiązanie problemu w najlepszym możliwym stopniu.

Przeprowadzona analiza wykazuje, że struktura odpowiedzialności administracji w UE musi w sobie zawierać mechanizm stałego balansowania i wyważania potrzeb skutecznej realizacji polityk unijnych oraz zadośćuczynienia wymogom legitymacji demokratycznej. Wyraźnie widać, że przewodnim imperatywem współpracy w europejskiej przestrzeni administracyjnej jest poszukiwanie i identyfikowanie elementów biurokratycznej racjonalności, sposobów rozwijania i wspierania tej racjonalności i zbudowania ponadpaństwowego modelu administracji. Poszukiwania te są oparte na (neo)funkcjonalistycznych ideach prawa administracyjnego, osadzonych w postępowaniu ekspercko-biurokratycznym i rutynie, które zakładają niezależność od nacisków politycznych i ciągłość działania. Jednocześnie pojawiają się uzasadnione obawy zaniedbywania wymogów liberalno-demokratycznej odpowiedzialności administracji i wówczas główny nurt badawczy powinien zmierzać w kierunku zagadnień ochrony prawnej jednostek, zagwarantowania transparentności działania administracji, zachowania standardów wynikających z przepisów materialnych i proceduralnych oraz podporządkowania parlamentowi. I chociaż bez wątpienia dotychczasowe sukcesy

<sup>589</sup> W. Kahl, *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts...*, s. 52.

<sup>590</sup> Termin „otwarta państwowość” (*offene Staatlichkeit*) został ukuty na gruncie doktryny prawa niemieckiego i oznacza zgodę państwa wyrażoną w konstytucji na przekazanie niektórych praw władzy suwerennej do organizacji transnarodowej, zob. P. M. Huber, *Offene Staatlichkeit: Vergleich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, red. A. von Bogdandy, P. Cruz Villalón, P. M. Huber, t. 2, Heidelberg 2008, s. 403–463.

<sup>591</sup> W. Kahl, *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts...*, s. 52.

integracji europejskiej są wynikiem innowacyjnych rozwiązań wypracowanych przez czynnik ekspercko-biurokratyczny, to deficyt demokratycznej odpowiedzialności administracji skutkuje postrzeganiem biurokracji europejskiej jako administracji tajemnej, wyalienowanej i niewrażliwej na potrzeby i oczekiwania obywateli. Stąd pilna potrzeba stałego balansowania i uwzględniania wymogów skuteczności i demokratycznej kontroli, bo oba elementy są niezbędne do funkcjonowania tak ambitnego i skomplikowanego przedsięwzięcia, jakim jest integracja europejska.

#### 4. Odpowiedzialność w świetle władztwa administracyjnego

Odpowiedzialność administracji wielopoziomowej należy ocenić w świetle zasady praworządności, stanowiącej filar porządku UE jako wspólnoty prawnej. Poziom poszanowania tejsze zasady powinien być analizowany w pierwszej kolejności nie tyle w odniesieniu do układu sieci współpracujących organów wewnątrz systemu administrowania, ile w odniesieniu do jednostki usytuowanej na zewnątrz owego układu. A zatem warto postawić pytanie, czy układ współpracy sieciowej, pojmowany jako zmienna i amorficzna formacja biurokratów unijnych i krajowych z udziałem podmiotów społecznych i prywatnych, może być odpowiedzialny wobec podmiotów zewnętrznych? To natomiast zależy od kwestii, czy sieć można rozpatrywać w kategoriach władzy, gdyż właśnie sprawowanie władzy i władztwa jest uważane za konstytutywną przesłankę występowania zjawiska odpowiedzialności (rozliczalności)<sup>592</sup>. Problem polega na tym, że funkcjonowanie UE opiera się na decentralnym sposobie wykonywania prawa unijnego, a zatem również i działania władcze są w większości przypisywane organom krajowym. Dodatkowo liczne regulacje prawa wtórnego zastrzegają prawo dysponowania *imperium* wyłącznie dla organów administracji krajowej<sup>593</sup>. Tym sposobem władcze i jednostronne wkraczanie w sferę praw jednostki nie ma w powszechnym odczuciu silnych konotacji z poziomem administracji unijnej.

<sup>592</sup> Władza jest obok zewnętrznego charakteru instancji oraz społecznych interakcji elementem konstytutywnym pojęcia „rozliczalności” w tzw. ujęciu wąskim, zob. R. Mulgan, „Accountability”: *an Ever-expanding Concept?*, „Public Administration” 2000, No. 78, s. 555; J. Supernat, *O pojęciu rozliczalności...*, s. 36.

<sup>593</sup> Tak jest na przykład w przypadku Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej, które mocą rozporządzenia posiada osobowość prawną UE w najszerszym z możliwych wymiarów obowiązujących w państwach członkowskich, lecz nie jest dopuszczalne przekazywanie na jego rzecz uprawnień władczych administracji państw członkowskich, zob. art. 7 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19, ze zm.). W odniesieniu do cytowanej regulacji Marcin Krzymuski i Philipp Kubicki wysuwają uzasadnione głosy krytyczne, wedle których brak możliwości dysponowania *imperium* przez EUWT niweczy w niektórych przypadkach skuteczną realizację postawionych celów, zob. M. Krzymuski, P. Kubicki, *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 29.

W odniesieniu do zadań wymagających intensywnej kooperacji sieci administracji jednostka stoi wobec rozstrzygnięć „swojej” administracji. Jest to mylące, ponieważ przykładowo złożone procedury administrowania funduszami unijnymi odbywają się w ramach zarządzania dzielonego, które oznacza odejście od sztywno przyznanych kompetencji skupionych w rękach jednego organu administracji<sup>594</sup>. I chociaż beneficjent środków ma do czynienia z administracją własnego kraju, to rozstrzygnięcia wynikają z reżimu kompetencji dzielonych pomiędzy organami unijnymi i krajowymi<sup>595</sup>. W konsekwencji powinna być zatem również mowa o odpowiedzialności dzielonej w systemie administrowania funduszami. Odmienną kwestię stanowi społeczny odbiór subwencji, czy mają być traktowane w kategoriach administracji świadczącej czy również władztwa administracyjnego<sup>596</sup>? Nawet jeśli sprawowanie *imperium* pozostaje w rękach organów administracji krajowej, to należy pamiętać, że prawo państw członkowskich cały czas podlega przemożnym wpływom europeizacji. Można tu wymienić przykłady korzystnie wpływające na ochronę sytuacji prawnej jednostki, jak chociażby wprowadzenie obowiązku sprawiedliwego i bezstronnego postępowania (art. 6 EKPC<sup>597</sup>) czy wprowadzenie prawa do dobrej administracji (art. 41 KPP)<sup>598</sup>.

<sup>594</sup> Mowa tu o administracji dzielonej / zarządzaniu dzielonym (*shared administration / shared management*), których fenomen trafnie określił Komitet Niezależnych Ekspertów utworzony przez Parlament Europejski w 1999 r. Jego zdaniem „administracja dzielona składa się z form współpracy (interakcji administracyjnych) służącej zarządzaniu programami unijnymi, gdy Komisja i państwa członkowskie mają odrębne zadania administracyjne, które są współzależne i prawnie zdeterminowane (mają podstawy w prawie UE), i gdy zarówno Komisja, jak i administracje krajowe muszą wykonywać swoje odrębne zadania w celu skutecznej implementacji polityki wspólnotowej”, zob. *Committee of Independent Experts. First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission* 15 March 1999 – podają za: J. Supernat, *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, AUWr No. 3661, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2015, t. C, cz. 1, s. 110.

<sup>595</sup> Inna sprawa, że prawo wspólnotowe unijne np. w zakresie rynków rolnych tak mocno determinuje działanie administracji krajowych, że tej ostatniej nie pozostaje wiele miejsca na realizowanie prawa krajowego i spełnianie oczekiwań politycznych stawianych przed ustawodawcą krajowym.

<sup>596</sup> Ukryte elementy władztwa w działaniach administracji świadczącej widać na przykład w zakresie subwencjonowania rolnictwa, gdyż regulacje dotyczące przyznawania środków pomocowych są niezmiernie drobiazgowe i skomplikowane, zaś system rozliczania i sankcjonowania nieprawidłowości tworzy system władczych działań europejskiej administracji usługowej. Na marginesie należy dodać, że dylematy związane z powiązaniem administracji świadczącej i władczej wyrażali ponad wiek temu Maurice Hauriou i Léon Duguit w polemice poświęconej roli i znaczeniu *puissance public* oraz *service public*, zob. P. Schiera, *op. cit.*, s. 418.

<sup>597</sup> Jako przykład można tu podać konieczność modyfikacji tradycyjnych instytucji prawa francuskiego, do których bez wątpienia należy *Conseil d'État*, w związku z obowiązkiem dostosowania do wymogów art. 6 EKPC. Chodziło o to, czy wymogi bezstronnego postępowania są do pogodzenia podwójną funkcją *Conseil d'État*, zarazem i orzecznictwem, i doradcą dla rządu. Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28.09.1995 r. w sprawie *Procola/Luxemburg*; Nr 65411/01, sygn. 14570/89; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 09.11.2006 r. w sprawie *Sacilor-Lormines c. France*, sygn. 65411/01.

<sup>598</sup> Gwarancja prawa do dobrej administracji jest wprawdzie obowiązkiem wyłącznie instytucji unijnych, a nie krajowych, niemniej jednak na funkcjonowanie administracji krajowej widoczny jest wpływ zarówno art. 41 KPP, jak i Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (EKDA). Ostatni z wymienionych aktów zalicza się do rzędu *soft law* i stanowi uszczegółowienie postanowień art. 41 KPP (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 6.09.2001 r. w sprawie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji



Inną przyczyną niedostrzegania elementów *imperium* na poziomie sieci współpracy organów jest nieuchronna konieczność zdystansowania się od kategorii państwa postrzeganego tradycyjnie jako jedyne źródło *imperium*. Jest to problem odczuwalny i wyrazisty w odniesieniu do państw jednolitych, do których należy Polska. O ile bowiem w państwach federalnych cechą konstytutywną ustroju jest rozproszenie elementów władztwa, zaś analiza traktatów wskazuje liczne paralele do konstytucji państw typu federalnego<sup>599</sup>, to faktycznie w państwach unitarnych jest to fenomen nieporównywalny z wcześniejszymi doświadczeniami. Wydaje się jednak, że w przeszłości również i same Wspólnoty Europejskie borykały się z tak rozumianym „problemem władztwa”, dostrzegając go wyłącznie po stronie państw członkowskich<sup>600</sup>. Świadczyć o tym może chociażby obowiązywanie różnych reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich i Wspólnot<sup>601</sup>. Konsekwentnie utrzymywana linia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przewidywała bowiem mniejszy zakres odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnot niż państwa członkowskiego i dopiero w późniejszym okresie zniesiono te niezrozumiałe dysproporcje<sup>602</sup>.

---

(*European Code of Good Administrative Behaviour*), Dz. Urz. UE C 25 z 29.09.2011, s. 3. Jako przykład można wskazać orzecznictwo sądów administracyjnych w Polsce, w którym jest wyraźne odniesienie do standardów europejskich zapisanych w art. 41 KPP oraz w EKDA. Przykładowo w latach 2004–2011 NSA i WSA powoływały się odpowiednio 90 i 490 razy na postanowienia EKDA. Jak zauważył L. Leszczyński, „Wykorzystywanie regulacji Kodeksu nie wiąże się rzecz jasna, i wiązać się nie może, z powoływaniem jego przepisów jako podstawowego, czy tym bardziej samodzielnego argumentu walidacyjnego (jako podstawy normatywnej oceny decyzji administracyjnej), który w tym kontekście stanowić może składnik normy stanowiącej podstawę wyroku ustalającego konsekwencję naruszenia tych standardów w postaci uchylecia decyzji administracyjnej. Odgrywają one przede wszystkim rolę argumentów interpretacyjnych, zwykle uzupełniających w stosunku do argumentów płynących z wykładni przepisów krajowych, zawsze wskazujących wyraźnie na konotację aksjologiczną”. Zob. L. Leszczyński, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji...*, s. 20.

<sup>599</sup> W tym zakresie szczególne znaczenie ma art. 4 ust. 3 TUE stanowiący zasadę lojalnej współpracy, której celem jest wyznaczenie podstawy federacyjnej struktury UE jako związku konstytucyjnego (niem. *Verfassungsverbund*). Porównywanie UE do struktury państw federalnych jest niezmiernie popularne wśród przedstawicieli doktryny, pomimo krytycznego stanowiska w tej sprawie Trybunału Sprawiedliwości, zob. wyrok TS z 9.08.1994 r. w sprawie C-359/92, *Niemcy przeciwko Radzie UE*, Zb. Orz. 1994, EU:C:1994:306.

<sup>600</sup> Zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jasno sprecyzowano w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zob. wyrok TS z 19.11.1991 r., w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357, EU:C:1991:428.

<sup>601</sup> Jako jedna z pierwszych na ten aspekt zwróciła uwagę Angela Ward, zob. A. Ward, *Juridical Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Oxford 2000, s. 318. Autorka wskazuje na wcześniejsze orzecznictwo ETS, które stosowały odmienne kryteria odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, gdzie wystarczało naruszenie zasady prawnej nakazującej jednostce przyznanie praw, zaś Wspólnota ponosiła odpowiedzialność odszkodowawczą według łagodniejszego reżimu z art. 215 ust. 2 EWG w razie naruszenia normy ochronnej.

<sup>602</sup> Współczesne orzecznictwo TS UE znosi te dysproporcje, zob. np. wyrok TS z 4.07.2000 r. w sprawie C-352/98 P, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA i Jean-Jacques Goupil przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2000, s. I-5291, EU:C:2000:361 oraz wyrok TS z 12.07.2005 r. w sprawie C-198/03 P, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CEVA Santé Animale SA i Pfizer Enterprises Sàrl*, Zb. Orz. 2005, s. I-6357, EU:C:2005:445.



Kolejna przyczyna pomijania władztwa w układzie współpracy sieciowej poziomu unijno-krajowego może leżeć w systematyce prawa unijnego. O ile w państwach Europy kontynentalnej, jak Francja, Niemcy czy Polska, ukształtowała się ta szczególna gałąź prawa określana również mianem „prawa władzy publicznej” lub „prawa egzekutywy państwowej”, o tyle na poziomie UE nie ma mowy o antynomii prawa cywilnego i administracyjnego. Jest to tym bardziej zrozumiałe, gdyż legislacje europejskie w imię umacniania wspólnego rynku kreują konieczność prywatyzacji zadań publicznych czy korzystania w administracji z klasycznych instrumentów prawa cywilnego. W warunkach państw systemu kontynentalnego podkreśla się, że kwestia dychotomicznego podziału prawa jest szczególnie istotna dla zagadnienia odpowiedzialności administracji sprawującej władztwo. W istocie całe prawo administracyjne jest nakierowane na ochronę praw jednostki przed władzą dyskrecyjną administracji i w związku z tym usprawiedliwia występowanie szczególnego reżimu odpowiedzialności administracji. Z drugiej jednak strony, jeżeli popatrzymy na prawo administracyjne jako tę szczególną gałąź prawa, która deroguje przepisy prawa cywilnego w odniesieniu do administracji i relacji administracja–obywatel, to zauważymy wyraźną paralelę do całego prawa unijnego, któremu przysługuje pierwszeństwo i bezpośredniość obowiązywania we wszystkich państwach członkowskich<sup>603</sup>.

Jednak wydaje się, że podstawowa przyczyna ignorowania elementu władztwa w UE wynika z systemu administrowania wymagającego podejmowania intensywnej współpracy wykazującej głębokie powiązania informacyjno-koordynacyjne sieci organów i instytucji umiejscowionych na różnorodnych poziomach. I chociaż określenia typu wielopoziomowość, sieciowość, policentryczność czy multicentryczność trafnie opisują rzeczywistość administrowania, to są jednocześnie szalenie nieprecyzyjne dla ujęcia odpowiedzialności struktur administracyjnych i tym samym nieprzydatne dla poszukiwania możliwych rozwiązań problemu odpowiedzialności administracji.

Już samo kreślenie administrowanie czy zarządzanie multicentryczne jako kategoria ukuta na gruncie nauk politycznych sugeruje, że ile poziomów administrowania, tyle ośrodków władzy. Również nazwa „sieć”, używana coraz częściej w doktrynie prawniczej na określenie kooperacji administracji w UE, jest zwodnicza, gdyż sugeruje zatracanie elementów władztwa<sup>604</sup>. Jak wynika z przeprowadzonych wcześniej wywodów, w sieci równie ważne co informacja i koordynacja są elementy hierarchii pomiędzy jednostkami administracyjnymi oraz elementy władztwa w stosunku do podmiotów zewnętrznych. Należy stwierdzić, że w odniesieniu do kooperacji podmiotów administrujących w systemie multicentrycznego zarządzania nie może być mowy

<sup>603</sup> A. von Bogdandy, *op. cit.*, s. 15.

<sup>604</sup> T. Groß, *Verantwortung und Effizienz...*, s. 154.

o rozumieniu sieci administracji jako antynomii wobec klasycznych przejawów hierarchii organizacyjnej. Innymi słowy – występowanie układów sieciowych nie oznacza rezygnacji z hierarchii i instrumentów władczych wedle zasady albo-albo<sup>605</sup>. W związku z tym w doktrynie wysuwane są postulaty, by kierować uwagę na mechanizmach jednoczących te oba przeciwstawne zjawiska<sup>606</sup>. Taką kategorią jest koordynacja czy teoria *governance*, która jednakże nie przystaje do sposobu rozwiązywania problemów odpowiedzialności administracji prezentowanych w niniejszych wywodach<sup>607</sup>.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że również (a może przede wszystkim) w sytuacjach, gdy rozstrzygnięcia administracji wymagają dużego nasilenia kooperacji w sieci organów administracji, niebywałego znaczenia nabierają gwarancje ochrony praw jednostki. Skoro zatem, jak wcześniej wykazano, trudno jest w sposób jednoznaczny przypisać odpowiedzialność jednemu organowi, to centralna uwaga powinna być kierowana na przejrzysty rozkład kompetencji proceduralnych organów administracyjnych połączony z zagwarantowaniem praw procesowych jednostki lub zainteresowanych podmiotów i skutecznej ochrony sądowej praw jednostki. Równie ważna jest konieczność ustalenia sposobu dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej.

Na przestrzeni lat obserwujemy w UE stałą poprawę dostępności ochrony prawnej jednostki, której towarzyszy sukcesywne zmniejszanie barier wnoszenia skargi przez jednostkę do TSUE. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić gwarancję prawa jednostki do dobrej administracji zapisaną w art. 41 KPP, która jest nakierowana na wzmocnienie procesowej pozycji osób indywidualnych, szczególnie w sytuacjach jednostronnego i władczego wkraczania w sferę jej praw<sup>608</sup>. Potwierdza to również art. 47 KPP gwarantujący standardy ochrony prawnej<sup>609</sup>. Niezmiernie istotne jest rozpatrywanie współpracy w sieci w kontekście oddziaływania na prawa podstawowe i prawa człowieka, czy na zakres wolności jednostki, w tym unijnych wolności rynkowych.

Rozpatrywanie odpowiedzialności administracji sieciowej w kontekście władztwa administracyjnego i wynikających stąd wymogów przestrzegania praworządności jest ze wszech miar uzasadnione. W tym względzie nie ma większego znaczenia, czy to

---

<sup>605</sup> W. Kahl, *Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene*, „Der Staat“ 2011, Bd. 50, Nr. 3, s. 353–387.

<sup>606</sup> C. Franzius, *Governance und Regelungsstrukturen*, „Verwaltungsarchiv“ 2006, Bd. 97, s. 186.

<sup>607</sup> Za pomocą teorii *governance* w politologii jest opisywany fenomen wielości podmiotów, z których każdy podąża za urzeczywistnieniem dobra wspólnego i interesu publicznego. Natomiast z prawnego punktu widzenia ważne jest uchwycenie kompetencji do działania każdego organu z osobna w celu przypisania mu odpowiedzialności, co z kolei nie jest przedmiotem badań politologów. Zob. M. Zürn, *Introduction*, [w:] *Handbook on Multi-level Governance*, red. H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn, Northampton 2010, s. 2.

<sup>608</sup> Szerzej na ten temat R. Siuciński, *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Aksjologia prawa...*, s. 295 i n.

<sup>609</sup> Zob. M. Górski, *Prawo do skutecznego środka prawnego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – znaczenie i deficyty*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 39.

prawo unijne czy krajowe zawiera instrumenty władcze. Obowiązek implementacji i wykonywania prawa unijnego przez organy krajowe skutkuje tym, że te ostatnie są w znaczeniu funkcjonalnym organami UE. W związku z tym należy stwierdzić, że element *imperium* powinien być uważany za tworzący tożsamość i identyfikację administracji w sieci współpracy organów administracji i współtworzy element konstytutywny odpowiedzialności administracji w Unii Europejskiej.

# Rozdział V

## Konstytucjonalizacja

### 1. Konstytucjonalizacja a jurydyzacja

Dotychczasowe rozważania były prowadzone głównie przez pryzmat relacyjności polityki i administracji w strukturze odpowiedzialności. W związku z tym mogą się pojawić wątpliwości co do konieczności wyodrębnienia niniejszego rozdziału, skoro zarówno ustrojodawca konstytucyjny, jak i ustawodawca to ta sama instancja nakładająca odpowiedzialność. Bo chociaż formalnie uchwalenie ustawy zasadniczej wymaga kwalifikowanej większości głosów (art. 235 Konstytucji RP), zaś pozostałe akty prawa podlegają – z reguły – zwykłej procedurze przyjęcia (art. 120 Konstytucji RP), to parlament jako mocodawca administracji pozostaje w tej samej konstelacji politycznej. Jaki jest zatem sens rozpatrywania konstytucjonalizacji jako odrębnej kategorii kształtującej strukturę odpowiedzialności administracji? Otóż taki zabieg nakazuje przyjęcie założenia, że konstytucjonalizacja to coś więcej niż jeden tekst normatywny o nazwie „konstytucja”. Istota konstytucjonalizacji polega na oddziaływaniu i promieniowaniu ponadczasowych wartości ogólnoludzkich, określanych mianem praw człowieka lub praw podstawowych jednostki. O ile zakres działania konstytucji jest ograniczony do jednego państwa, o tyle proces konstytucjonalizacji ma zdecydowanie szerszy zakres, ponieważ prawa człowieka są również przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego.

Odnosząc się do samego terminu konstytucjonalizacji, należy wskazać na niejednoznaczność terminologiczną badanego zjawiska. Chodzi o to, że w doktrynie polskiej przeważa statyczne rozumienie konstytucjonalizacji, gdyż jest najczęściej tematyzowana w kontekście podniesienia bądź postulatu podniesienia norm prawnych do rangi konstytucji. W tym podejściu jest badana konstytucjonalizacja określonych instytucji czy rozwiązań prawnych, jak prokuratura<sup>610</sup>, prawo do informacji publicznej<sup>611</sup>, ochrona

---

<sup>610</sup> M. Mistygacz, *Konstytucjonalizacja prokuratury*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Moldawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. S. Sulowski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 139–150.

<sup>611</sup> R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja prawa do informacji publicznej – uwagi na tle art. 61 Konstytucji RP*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 327–340.

prywatności<sup>612</sup> czy prawo do wystąpienia Polski z Unii Europejskiej<sup>613</sup>. Takie ujęcie ma charakter statyczny, ponieważ oddaje obowiązujący bądź postulowany stan regulacji i należy je utożsamiać z konstytucją jako obowiązującym aktem normatywnym.

Jednak interesująca nas konstytucjonalizacja zasadza się na rozwoju i pojawianiu się zmian w określonych odcinkach czasu. Złożone i dynamiczne procesy konstytucjonalizacji zachodzą nie tylko w odniesieniu do konkretnych gałęzi prawa, ale również całych systemów prawnych. Stąd doktryna odnosi fenomen konstytucjonalizacji do całości systemu prawa wewnętrznego oraz w odniesieniu do prawa ponadnarodowego. Na tym tle wyłaniają się dwie płaszczyzny badawcze konstytucjonalizacji – krajowa i międzynarodowa. W odniesieniu do odpowiedzialności administracji zostanie wykazane, że obie płaszczyzny są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ ta o charakterze międzynarodowym nakłada się i oddziałuje na krajową.

Jeśli chodzi o płaszczyznę wewnątrzpaństwową, to priorytetowe znaczenie ma dostosowanie i zmienianie prawodawstwa zwykłego do wymogów konstytucji, przy czym procesy te nie wyczerpują się w prostym wypełnianiu nakazów czy zakazów płynących z prawa najwyższego. Nie chodzi tu zatem o zwykłe dostosowanie ustawodawstwa do wymogów zawartych w konkretnych przepisach czy wynikających z zasad wyraźnie sformułowanych w konstytucji. Fundamentalne znaczenie ma misja nakierowania całego porządku prawnego na realizację zasadniczych celów i wartości ogólnoludzkich zawartych w prawie najwyższym<sup>614</sup>.

Należy podkreślić, że nie tylko konstytucja, jako akt najwyższy w państwie, jest nośnikiem wartości ogólnoludzkich i ponadczasowych prawideł. Przeciwnie – prawo już ze swej istoty służy pewnym celom i wartościom, nawet jeśli nie zostały wskazane w tekście prawnym *expressis verbis*<sup>615</sup>. W związku z tym należy stwierdzić, że całość systemu prawa oraz jego szczegółowe gałęzie zawierają pewien, sobie właściwy ładunek aksjologiczny. W literaturze przedmiotu istnieją opracowania identyfikujące zestaw wartości transportowanych przykładowo przez prawo administracyjne<sup>616</sup>,

---

<sup>612</sup> A. Bierć, P. Zawirska, *Konstytucjonalizacja ochrony prywatności na tle standardów europejskich*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012, s. 117–135.

<sup>613</sup> Z. Cieślík, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 109–121.

<sup>614</sup> G. F. Schuppert, C. Bumke, *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*, Baden-Baden 2000, s. 57.

<sup>615</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa...*, s. 137; A. Bator, W. Gromski, S. Kaźmierczyk, *Przepisy prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon...*, s. 203 i n.

<sup>616</sup> Na temat aksjologii prawa administracyjnego zob. w szczególności monumentalne dwutomowe dzieło pt. *Aksjologia prawa administracyjnego*, które się ukazało pod redakcją naukową Jana Zimmermanna, Warszawa 2017, *passim*. Z wcześniejszych opracowań zob.: *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie...*, *passim*; Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*

podatkowe<sup>617</sup> czy karne<sup>618</sup> jako uzasadnienie dla dokonywanych typologii. A zatem w sytuacji zatracania ostrości delimitacji wskazywany jest fenomen przenikania wartości z jednej do drugiej gałęzi prawa. Przykładowo w aktualnym dyskursie w sprawie prywatyzacji prawa międzynarodowego<sup>619</sup> i administracyjnego<sup>620</sup> oraz publicyzacji prawa prywatnego<sup>621</sup> występuje argumentacja aksjologiczna. W związku z tym należy skonstatować, że podstawy aksjologiczne wyróżnione w obrębie poszczególnych działów prawa mają w założeniu charakter autonomiczny, czyli niehierarchiczny, co jednak nie wyklucza ich wzajemnego przenikania<sup>622</sup>.

Co innego wartości zapisane w prawie konstytucyjnym. Konsekwencją nadrzędności norm konstytucyjnych w ramach przyjętego systemu źródeł prawa jest założenie o szczególnej randze wartości zawartych w prawie najwyższym. Oznacza to, że również konstrukcja odpowiedzialności administracji powinna być budowana na podstawie wartości ogólnoludzkich zapisanych w konstytucji.

Punktem wyjścia do rozważań jest założenie, że prawo administracyjne – i w przeszłości, i współcześnie – wykazuje szczególną intensywność odniesień i powiązań z prawem konstytucyjnym<sup>623</sup>. Jednak w przeszłości ten „genetyczny” związek był wyprawiany nie tyle z uwagi na wspólną warstwę aksjologiczną, ile z uwagi na regulacje o szczególnej doniosłości ustrojowo-politycznej, co wywodzi się jeszcze z czasów, kiedy zagadnienia obu dyscyplin były rozpatrywane wspólnie w ramach tzw. prawa

---

– wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne...*, s. 126; Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego...*, s. 55.

<sup>617</sup> Na temat aksjologii prawa podatkowego zob. np. A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Warszawa 2013, *passim*.

<sup>618</sup> Na temat aksjologii prawa karnego zob. np. M. Trafny, *Zasada humanitaryzmu w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 3, s. 38 i n.

<sup>619</sup> Na temat prywatyzacji prawa publicznego międzynarodowego zob. O. Dörr, „Privatisierung” des *Völkerrechts*, „Juristen Zeitung” 2005, Nr. 19, s. 905.

<sup>620</sup> Na temat prywatyzacji prawa administracyjnego oraz wiążących się z tym konsekwencji aksjologicznych zob. w szczególności J. Jeżewski, *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974, *passim*; *idem*, *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi sądowej*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 3: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012, s. 13 i n.

<sup>621</sup> Aksjologiczne konotacje publicyzacji prawa prywatnego są wyraźnie widoczne w kontekście koncepcji horyzontalnego skutku praw podstawowych, zob. B. Skwara, *Drittwirkung jako przejaw publicyzacji prawa prywatnego*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. M. Czarny i K. Spryszak, Toruń 2012, s. 235.

<sup>622</sup> W niemieckiej literaturze przedmiotu ten swoisty obszar współzależności prawa cywilnego i prawa administracyjnego i przenikania wartości określany jest mianem „porządków zbiorczych” (*Auffangordnungen*), zob. W. Hoffmann-Riem, *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, [w:] *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 1996; E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 373.

<sup>623</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego...*, s. 813.



państwowego<sup>624</sup>. Wydaje się, że to właśnie brak możliwości lub woli „precyzyjnego rozdziału”<sup>625</sup> między sprawami politycznymi a czysto administracyjnymi był w przeszłości przyczyną spektakularnej konkurencji między legislatorem konstytucyjnym a legislatorem administracyjnym o wpływy nad ustalaniem zasad odpowiedzialności administracji.

Dlatego w niniejszym rozdziale na początku będzie ukazana perspektywa historyczna, która uświadamia odmienne ścieżki rozwoju administracji w Europie. W konsekwencji zostanie wykazane, że odpowiedzialność administracji może być albo całkowicie poddana tradycji konstytucyjnej, albo wyłącznie prawu administracyjnemu, wiodącemu byt paralelny i autonomiczny od konstytucji. Współcześnie można zaobserwować, że struktura odpowiedzialności jest budowana w coraz ściślejszym związku i na podstawie prawa najwyższego. Podejścia współczesne wykazują w większości konkretyzującą funkcję prawa administracyjnego, które rozwija oraz uszczegółowia zasady i instytucje zawarte w ustawie zasadniczej<sup>626</sup>. W tym kontekście odpowiedzialność administracji powinna być oceniana pod kątem realizacji wartości wywiedzionych z konstytucji, które następnie skonkretyzowano i rozwinięto w przepisach prawa administracyjnego.

Jeśli chodzi o płaszczyznę międzynarodową, to należy stwierdzić, że badanie konstytucjonalizacji wykraczające poza granice suwerennego państwa powinno przebiegać z uwzględnieniem perspektywy komparatystycznej. Wówczas punktem wyjścia jest analiza konstytucji w poszczególnych państwach Europy, by następnie przez identyfikację elementów wspólnych i ewentualnych różnic przenieść analizę prawa administracyjnego na wyższy poziom niż rozważania teoretycznoprawne ograniczone do wnętrza systemu jednego państwa<sup>627</sup>. Z perspektywy rozwoju europejskiej przestrzeni prawnej, a zwłaszcza tradycji państwa prawa, należy podkreślić fundamentalne znaczenie podstawowych wartości ludzkich jako fundament odpowiedzialności administracji i element wspólny, łączący poszczególne porządki prawne państw Europy. Dlatego w dalszych rozważaniach szczególna uwaga będzie zwrócona na znaczenie praw

---

<sup>624</sup> Przykładowo Feliks Ochimowski rozumiał prawa polityczne jako unormowania, które regulują stosunki ludzi jako członków związku państwa. Dla tego Autora centralne znaczenie miały zatem dziedziny złączone ideą państwowości, wewnątrz których można wyróżnić normy prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego, zob. F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 6. Z kolei Franciszek Ksawery Kasperek łączył naukę o państwie z nauką prawa administracyjnego, zob. F. K. Kasperek, *op. cit.*, s. 65 – podaje za: *Polski słownik biograficzny*, hasło: *Kasperek...*, s. 176–178.

<sup>625</sup> Warto podkreślić, że w doktrynie od samego początku wysuwano postulaty precyzyjnego rozróżnienia prawa państwowego (politycznego) od administracyjnego, gdyż – jak obrazowo sformułował Carl Friedrich von Gerber – „co innego będą zawierać uregulowania odnośnie prerogatyw stanu posiadaczy ziemskich, a co innego odnośnie zwalczania zarazy bydła”, zob. C. F. von Gerber, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, Leipzig 1865, s. IX.

<sup>626</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, *passim*.

<sup>627</sup> E. Schmidt-Abmann, S. Dagron, *op. cit.*, s. 395.

podstawowych w procesach konstytucjonalizacji prawa administracyjnego, które konstruuje strukturę odpowiedzialności administracji.

Konstytucjonalizacja powinna być postrzegana jako motor postępu konwergencji autonomicznych systemów prawnych w Europie. Chodzi o to, że nieodzownym składnikiem każdej konstytucji są nie tylko kwestie organizacji i ustroju państwa, lecz również – a może przede wszystkim – gwarancje praw człowieka i obywatela. Należy zatem stwierdzić, że ten drugi element jest predestynowanym celem działalności organizacji międzynarodowych. W związku z tym konstytucjonalizacja na płaszczyźnie międzynarodowej oznaczać będzie proces oddziaływania na prawo wewnętrzne idei i wartości zagwarantowanych w prawie międzynarodowym, których interpretacja może odbiegać od sposobu rozumienia praw podstawowych zapisanych w konstytucji.

Szczególne znaczenie należy przypisać europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) Rady Europy, której znaczenie niesłychanie wzrosło po przyjęciu traktatu z Lizbony. Stanowi on, że prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPC, współtworzą porządek prawny Unii jako zasady ogólne prawa (art. 6 ust. 3 TUE)<sup>628</sup>. W związku z tym staje się oczywiste, że perspektywa badań nad odpowiedzialnością administracji powinna być poszerzona o siły sprawcze konstytucjonalizacji usytuowane poza państwem, czyli poza suwerenem stanowiącym konstytucję.

Odnosząc zjawisko jurydyzacji i konstytucjonalizacji w odniesieniu do układu relacji w strukturze odpowiedzialności, należy wskazać na zmianę akcentowania. Nie chodzi już zatem o podstawowe znaczenie przedmiotu odpowiedzialności wyrażonego w ustawie w postaci zadań publicznych jako produktu finalnego jurydyzacji. Uwaga jest tu skupiona nie tyle na przedmiocie odpowiedzialności, ile na kryteriach odpowiedzialności. Konstytucjonalizacja oznacza bowiem eksponowanie ponadczasowych wartości ogólnoludzkich jako kryteriów w strukturze odpowiedzialności administracji. Jednak siła ich oddziaływania nie powstaje samoczynnie, gdyż ujawnia się dopiero w orzecznictwie sądów nakierowanych na „odkrywanie” zasad konstytucyjnoprawnych<sup>629</sup>. To natomiast nakazuje przeniesienie akcentu badań z relacji pomiędzy administracją

<sup>628</sup> I chociaż Unia nie przystąpiła jeszcze do EKPC, to w praktyce stosowania prawa już w 2005 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zastrzegł sobie prawo do badania aktów wspólnotowych na ich zgodność z EKPC, stanowiąc co następuje: „If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation. However, any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient. In such cases, the interest of international co-operation would be outweighed by the Convention’s role as a «constitutional instrument of European public order» in the field of human rights (Loizidou v. Turkey (preliminary objections), judgment of 23 March 1995, Series A no. 310, § 75)“, zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30.06.2005 r. w sprawie *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, sygn. 45036/98, HUDOC, LEX nr 154344.

<sup>629</sup> M. Granat, *op. cit.*, s. 124.

a polityką, która określa przedmiot odpowiedzialności w ustawie na sam trybunał odpowiedzialności. Dopiero bowiem działalność orzecznicza sądów (międzynarodowych i krajowych – konstytucyjnych, administracyjnych, powszechnych) stale rozwija i dostosowuje wykładnię przepisów prawa administracyjnego do zmieniających się potrzeb i wyzwań współczesności przez wyważanie i dyferencjację konstytucyjnoprawnych wartości ogólnoludzkich.

Jeżeli uznamy wiodącą rolę sądów w postępie procesów konstytucjonalizacji, to w konsekwencji należy uznać również ważną rolę nauki prawa administracyjnego<sup>630</sup>. Ta ostatnia rozwija się bowiem w dużej mierze w drodze analizy i interpretacji orzecznictwa sądowego o wiele bardziej niż w innych gałęziach prawa. W tym sensie mówi się o prawie administracyjnym jako o prawie sędziowskim (kształtowanym przez wyroki sądowe)<sup>631</sup>. Zadaniem nauki jest ponadto stała i krytyczna analiza klasycznych instytucji prawa administracyjnego pod kątem realizacji podstawowych funkcji prawa administracyjnego będącego konkretyzacją prawa konstytucyjnego. W związku z tym należy stwierdzić, że analiza struktury odpowiedzialności administracji w przypadku konstytucjonalizacji powinna być poszerzona o jeden niezmiernie istotny i niewymieniony we wstępie element relacyjny, a mianowicie o doktrynę prawa administracyjnego, pomocną do interpretacji ustaleń judykatury.

## 2. Administracja pod rządami konstytucji niepisanej

Rozpatrując odpowiedzialność administracji z perspektywy historycznej, należy postrzegać chwalebny rewolucję w Anglii (*Glorious Revolution*) jako podstawową siłę sprawczą poddania administracji pod rząd konstytucji. Przypomnijmy, że w 1688 r. na tle rosnących kosztów utrzymania państwa, a zwłaszcza wydatków na wojsko, doszło w Anglii do konfliktu między królem a parlamentem, którego wynik umocnił silne i bezpośrednie związki pomiędzy konstytucją a administracją lokalną<sup>632</sup>. Stąd mowa w literaturze, że cały wiek XVIII był w Anglii „stuleciem konstytucji” i jednocześnie „stuleciem administracji”, które przyczyniło się do przekształcenia XVII-wiecznego *Commonwealth* w XVIII-wieczny *Empire*<sup>633</sup>.

<sup>630</sup> Jak słusznie zauważył Ernest André Gellner, podstawy wszelkiego porządku społecznego formuje nie kat, lecz profesor, zob. E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, przeł. T. Hołówka, wyd. 1, Warszawa 1991, s. 56.

<sup>631</sup> D. Dąbek, *op. cit., passim*; red. J. P. Tarno, T. Bąkowski, *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, *passim*.

<sup>632</sup> Zob. P. Schiera, *op. cit.*, s. 400.

<sup>633</sup> J. Robertson, *The legacy of Adam Smith: Government and economic development in the Wealth of Nations*, [w:] *Victorian Liberalism. Nineteenth Century Political Thought and Practice*, red. R. Bellamy, Cambridge 1990, s. 15.

Oddanie administracji pod rząd konstytucji oznaczało, że wszelkie jej działania, a w rezultacie struktura jej odpowiedzialności, były oceniane wedle zasad wywiedzionych z konstytucji. Dodajmy, że rozumienie konstytucji w Anglii różniło się w zasadniczym stopniu od rozwiązań przyjętych wówczas w Europie kontynentalnej, co zresztą również i dziś nie straciło na aktualności. Nie doszło tam bowiem do przyjęcia konstytucji w formie pisanej, podkreślając znaczenie konstytucyjnej tradycji<sup>634</sup>. W XVIII-wiecznej Anglii konstytucję wywodzono bowiem z *common law* oraz *immemorial customs*, które odzwierciedlały świętą tradycję. To, co w Europie kontynentalnej nazywano mianem prawa natury, norm moralnych czy pozaprawnych, na Wyspach miało ogromne znaczenie<sup>635</sup>.

Konsekwencją braku konstytucji pisanej było również negowanie konieczności wyodrębniania gałęzi prawa administracyjnego, zawierającego szczególny reżim odpowiedzialności administracji. Przeciwnie – prawo administracyjne Europy kontynentalnej uchodziło na Wyspach za synonim braku odpowiedzialności, usprawiedliwiającego despotyzm i samowolę władcy<sup>636</sup>. W literaturze przedmiotu wyrażane jest przekonanie, że taka swoiście pojmowana hegemonia myśli i tradycji konstytucyjnej, wyrażona najwymowniej w poglądach konstytucjonalisty Alberta Venn Diceya, zahamowała na lata rozwój nauki prawa administracyjnego jako samodzielnej dziedziny badawczej. Natomiast istnienie prawa administracyjnego objawiało się *de facto* już wówczas w klasycznej zasadzie nierówności stron wyrażonej w formule: *the King can do no wrong*, wyłączającej odpowiedzialność króla i ministra<sup>637</sup>. Dowodem na istnienie prawa administracyjnego na Wyspach są ówczesne badania zagranicznych administratywistów poświęcone analizie klasycznych instytucji prawa administracyjnego, do których można zaliczyć instytucję *local government*<sup>638</sup>.

<sup>634</sup> Konstytucja jako jeden akt prawa pisanego nie znalazła jak dotąd uznania w Wielkiej Brytanii. Jak wskazuje Charles Edward Haynes, za konstytucję należy uważać: „Arrangements for ruling a state. These usually include laws, customs and conventions which define the composition and powers of the organs of government, their relation with each other and with private citizens”, zob. C. E. Haynes, *The essentials of the British Constitution*, Oxford 1965, s. 1. W tej sprawie zob. również W. Wiecech, *op. cit.*, s. 25.

<sup>635</sup> L. Heuschling, *Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 527.

<sup>636</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1885. Szerzej na temat wpływu Alberta Venn Diceya zob.: M. Loughlin, *Public Law and Political Theory*, Oxford 1992, s. 138.

<sup>637</sup> Sir William Blackstone określił w swym XVIII-wiecznym dziele *Commentaries of the Laws of England* (Oxford 1765–1769) rzeczoną zasadę jako: “[T]he prerogative of the crown extends not to do any injury: it is created for the benefit of the people, and therefore cannot be exerted to their prejudice”, zob. J. Speake, *The Oxford Dictionary of Proverbs*, wyd. 6, Oxford 2015, s. 171.

<sup>638</sup> Mam tu na myśli przykładowo dzieło Rudolfa von Gneista, który opisując zalety angielskiego modelu *local government* poszukiwał wzorców i dobrych praktyk dla pruskich reform samorządności lokalnej. W oczach Gneista nie mogło być nic lepszego niż rozwiązania angielskiej administracji lokalnej ugruntowane w wyniku reform konstytucji w duchu liberalizmu i demokracji reprezentatywnej, a jednocześnie wykazujące wysoką skuteczność w procesie realizacji zadań publicznych. Zob. R. von Gneist, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, t. 1, Berlin 1857; t. 2, 1860; R von Gneist, *Self-Government: Communalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England*, Berlin 1871.

Dopiero praktycznie w połowie XX w. doszło w Wielkiej Brytanii do stopniowego uznania bytu prawa administracyjnego, każdorazowo ze wskazaniem na jego ściśle związku z prawem konstytucyjnym. Dlatego pierwsze próby metodologicznej konceptualizacji prawa administracyjnego następowały w ramach prawa konstytucyjnego (prawo administracyjne jako integralna część prawa konstytucyjnego<sup>639</sup>), by następnie w ramach „usamodzielnienia” tej młodej gałęzi prawa rozpatrywać łączne występowanie obu działów obok siebie (prawo konstytucyjne „i” prawo administracyjne<sup>640</sup>). W związku z tym wyrażane jest przekonanie, że to tak naprawdę dopiero wiek XXI przyniósł ostateczne ukształtowanie nauki prawa administracyjnego jako samodzielnej dyscypliny naukowej, a wraz z nim doszło do pełnego okrzepnięcia prawa administracyjnego jako autonomicznej gałęzi prawa<sup>641</sup>. W tych procesach istotną rolę odegrał postęp europeizacji oraz kontynentalizacji brytyjskiego prawa administracyjnego.

Odnosząc się do kluczowej kwestii konstytucjonalizacji odpowiedzialności administracji, wedle której wszystkie elementy relacyjne w strukturze odpowiedzialności powinny być oceniane pod kątem urzeczywistnienia wartości wywodzonych z konstytucji, to w odniesieniu do sytuacji panującej na Wyspach należy podnieść dwie kwestie. Po pierwsze, tradycja niepisanej konstytucji nigdy nie przewidywała formalnego istnienia zasady pierwszeństwa prawa konstytucyjnego przed ustawami stanowionymi przez parlament, co *de facto* oznacza brak podstawowej siły sprawczej procesów konstytucjonalizacji. Po drugie należy zważyć, że jednocześnie ta sama konstytucja niepisana, a konkretnie konstytucyjna zasada suwerenności parlamentu, dostarczała argumentów na rzecz traktowania ustawy parlamentarnej jako podstawowego kryterium dla oceny struktury odpowiedzialności administracji<sup>642</sup>. To wyjaśnia, dlaczego również współczesnemu systemowi brytyjskiemu obce są szczególne obostrzenia w procedurze zmiany przepisów konstytucyjnych, chociażby na wzór rozwiązań przewidzianych w Konstytucji RP w art. 235. Takie obostrzenia godziłyby w zasadę dyskontynuacji (*The Discontinuity Principle*), wedle której obecnie rządzący parlament nie może stanowić przepisów ograniczających swoich następców<sup>643</sup>.

Jednak brak formalnej zasady pierwszeństwa prawa konstytucyjnego stoi tylko pozornie w sprzeczności z zaprezentowanym na wstępie ujęciem konstytucjonalizacji odpowiedzialności administracji. Również i na Wyspach – podobnie jak na kontynencie

<sup>639</sup> I. W. Jennings, *The Law and the Constitution*, wyd. 1, London 1933.

<sup>640</sup> E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and administrative law*, London 1985; O. H. Phillips, P. Jackson, *Constitutional and administrative law*, London 1987.

<sup>641</sup> M. Loughlin, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht...*, s. 147.

<sup>642</sup> Na temat zasady suwerenności parlamentu zob. w szczególności J. D. Goldsworthys, *The Sovereignty of Parliament*, Oxford 1999, s. 22–235; P. Craig, *Constitutional Foundations, the Rule of Law and Supremacy*, “Public Law” 2003, s. 92.

<sup>643</sup> W. Wade, C. Forsyth, *Administrative Law*, wyd. 9, London 2004, s. 27 i n.

– mowy być nie może o omnipotencji ustawy w zakresie oceny odpowiedzialności administracji, gdyż równie istotnym elementem co prawo stanowione są normy *common law* oraz *immemorial customs*. Oznacza to, że sędziowie *common law* w procesie stosowania prawa posiadają niezbędny zakres władzy dyskrecjonalnej, by samodzielnie ocenić, kiedy parlament korzysta z suwerennej władzy w sposób niekonstytucyjny. Chodzi o sytuację, gdy parlament postępuje wbrew prawnym normom bądź „podstawowym wytycznym politycznego zachowania”, postrzegany przez sądy jako mające szczególne znaczenie w ramach niespisanej konstytucji<sup>644</sup>. Z upływem czasu to właśnie wynikająca z *Common Law constitutionalism* zasada *rule of law* dała wysokim sędziom legitymację do wyróżniania *basic rights (constitutional rights)*, które w odniesieniu do konkretnych przypadków mają pierwszeństwo przed ustawami stanowionymi przez parlament<sup>645</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że ocena odpowiedzialności administracji przebiega na Wyspach priorytetowo w oparciu o wolę politycznego mocodawcy (parlamentu) zapisaną w ustawach, która jednak jest w uzasadnionych przypadkach rewidowana przez sędziów w procesie stosowania prawa powszechnego. Sędziowie są bowiem władni do samodzielnego interpretowania woli suwerena, odwołując się do norm prawa powszechnego czy do „podstawowych wytycznych politycznego zachowania”.

### 3. Dystans administracji od konstytucji

Chociaż trudno sobie wyobrazić bardziej przeciwstawne modele administracji niż angielski i francuski, to należy skonstatować jedno zasadnicze podobieństwo, a mianowicie, że w obu państwach to silna, aktywna administracja przejęła na siebie odpowiedzialność za budowę i umacnianie nowego społecznego ładu porewolucyjnego. Jednak o ile na Wyspach rzeczony proces przebiegał pod rządami wszechobecnej tradycji konstytucyjnej, o tyle we Francji przeciwnie – żądania rewolucji mogła spełnić wyłącznie silna i autonomiczna administracja niezależna od parlamentu i wpływów konstytucji.

O ile jeszcze Napoleon potrafił ukierunkować odpowiedzialność administracji na realizację swoich zamierzeń politycznych, o tyle w późniejszych okresach, niezależnie

<sup>644</sup> Nie oznacza to, że normy prawa powszechnego posiadają moc derogującą prawo stanowione w parlamencie. Jak podkreśla Christopher D. Jenkins, współcześnie sędziowie dysponują „nieodzowną, dyskrecjonalną władzą stwierdzania, kiedy parlament korzysta ze swej suwerennej władzy w «niekonstytucyjny sposób»; to znaczy, kiedy parlament stanowi prawo wbrew normom prawnym bądź podstawowym wytycznym (*baselines*) politycznego zachowania postrzegany przez sądy jako mające szczególne znaczenie w ramach niespisanej brytyjskiej konstytucji” – zob. C. D. Jenkins, *Common Law Declarations of Unconstitutionality*, „International Journal of Constitutional Law” 2009, Vol. 7, No. 2, s. 186 – podają za: W. Wiecech, *op. cit.*, s. 29.

<sup>645</sup> John Laws określa je mianem „a higher order of law to which even Parliament is subject”, zob. J. Laws, *Law and Democracy*, “Public Law” 1995, s. 84 – podają za: L. Heuschling, *op. cit.*, s. 529.



od wprowadzania kolejnych konstytucji, administracja przekształciła się w samoistną siłę kreującą rzeczywistość społeczną i polityczną, którą określano mianem *societe administrative*, w nawiązaniu do koncepcji *monarchie administrative* z poprzedniej epoki<sup>646</sup>. Stąd znamienne zdanie Henry Berthélémy'ego wypowiedziane w 1906 r.: „administracja posiada siłę sprawczą, że rząd maszeruje, a parlament śpiewa”<sup>647</sup>.

W literaturze przedmiotu fenomen niezależności administracji francuskiej od konstytucji był tłumaczony silną pozycją nowej gałęzi prawa uzasadniającej specjalny reżim odpowiedzialności administracji. To przecież we Francji doszło najwcześniej do ukształtowania się prawa administracyjnego jako autonomicznej gałęzi prawa. Jak zauważył Alexis de Tocqueville, prawo administracyjne bynajmniej nie stanowiło produktu rewolucji francuskiej, ponieważ ta ostatnia zmieniła wprowadzając konstytucję (ustrój polityczny państwa), wprowadzając demokrację republikańską, jednak prawo administracyjne pozostało w istocie niezmienione. Nawet jeszcze bardziej podkreślano konieczność centralizacji i uniformizacji administracji<sup>648</sup>. Jednak to nie stary reżim i nie rewolucja stanowiły o sile oddziaływania prawa administracyjnego. Samodzielność oraz dojrzałość tej odrębnej gałęzi prawa była odbiciem pozycji ustrojowej *Conseil d'État* (Francuskiej Rady Stanu) utworzonej w 1799 r.

O sile *Conseil d'État* decydowały zarówno szerokie kompetencje o charakterze wykonawczym (funkcje doradcze dla rządu), jak i o charakterze legislacyjnym oraz orzecznym. O ile w odniesieniu do prawa prywatnego elementem integrującym było przeprowadzenie kodyfikacji (*Code civil* zwany również *Code Napoléon*)<sup>649</sup>, to dla prawa administracyjnego spoiwem i motorem rozwoju było nie ustawodawstwo, lecz działalność orzecznicza najwyższego sądu administracyjnego *Conseil d'État*<sup>650</sup>. Do zasadniczej funkcji *Conseil d'État* zaliczano działalność orzeczniczą w sprawach administracyjnych<sup>651</sup>, a zwłaszcza wydawanie tzw. powszechnych zasad prawa niewyrażonych w prawie pozytywnym (*principes généraux applicables même en l'absence de texte*). W sytuacji braku stosownej regulacji prawnej *Conseil d'État* podejmował rolę normotwórczą, zaliczając określoną zasadę do kręgu *principes généraux*, czerpiących swe obowiązywanie

<sup>646</sup> P. Schiera, *op. cit.*, s. 409.

<sup>647</sup> Podaję za: *ibidem*, s. 419.

<sup>648</sup> A. de Tocqueville, *L'Ancien régime et la Révolution*, Paris 1856.

<sup>649</sup> Za początki działalności legislacyjnej nowożytnego państwa uznaje się wydanie przez Napoleona *Code Civil* w 1804 r., zob. K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, *passim*.

<sup>650</sup> H. Izdebski, *Francuska Rada...*, s. 137–142.

<sup>651</sup> W 1872 r. *Conseil d'État* uzyskał ustawowe kompetencje do rozpatrywania skarg obywateli na nadużywanie władzy przez administrację (*recours pour excès de pouvoir*), chociaż *de facto* już wcześniej należało to do praktyki orzeczniczej CE. Zob. Z. Nowotarski, *Instytucja „recours pour excès de pouvoir” w francuskim prawie administracyjnym*, Kraków 1947, s. 22 i n.; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 80 i n.; H. Izdebski, *Francuska Rada...*, s. 140.

z uznania przez sędziego<sup>652</sup>. Jak już wyżej wspomniano, istniały bogate tradycje działalności opiniodawczo-doradczej *Conseil d'État* dla rządu<sup>653</sup>.

Odnosząc szerokie kompetencje *Conseil d'État* do rozważań nad strukturą odpowiedzialności administracji, należy stwierdzić daleko idącą niezależność administracji zarówno od sądownictwa powszechnego, jak i od parlamentu. Jednak również silne historycznie ukształtowane związki *Conseil d'État* z rządem<sup>654</sup> nie oznaczały bynajmniej relacji podległości czy podporządkowania między tymi dwoma kategoriami. Specyfiką rozwiązań francuskich była bowiem politycznie ugruntowana emancypacja administracji od politycznej części władzy wykonawczej. Już chociażby specjalne nazewnictwo na określenie obu kategorii – *pouvoir executif* oraz *pouvoir administratif* jest wyrazem samoafirmacji administracji i jej konstytucyjnoprawnej odrębności i autonomii względem samego rządu<sup>655</sup>. Wydaje się, że kluczem do zrozumienia niezależności administracji reprezentowanej przez członków *Conseil d'État* było zajmowanie przez nich stanowisk profesorskich na uniwersytecie w Sorbonie i wówczas odpowiedzialność administracji należy upatrywać nie tyle w wymiarze relacyjnym (podmiotowym), ile w aspekcie ustanawiania prawideł tejże odpowiedzialności w prawie administracyjnym, będącym jednocześnie naukowym wywodem poszukiwania prawdy obiektywnej<sup>656</sup>. Być może dlatego prawo administracyjne w wydaniu francuskim zostało okrzyknięte mianem jednego z najbardziej oryginalnych wynalazków w rozwoju cywilizacji prawniczej<sup>657</sup>.

Do lat 90. XX w. panował pogląd o obowiązywaniu obok siebie dwóch paralelnych, a wręcz konkurencyjnych względem siebie gałęzi prawa (*thèse de la dualité de l'ordre juridique*), czyli prawa administracyjnego oraz prawa konstytucyjnego<sup>658</sup>. W tych warunkach odpowiedzialność administracji kształtowało orzecznictwo *Conseil d'État*, które jednak w połowie XX w. musiało zacząć stawiać czoło rosnącemu w siłę orzecznictwu

<sup>652</sup> H. Izdebski, *Francuska Rada...*, s. 140.

<sup>653</sup> Eberhard Schmidt-Aßmann i Stéphanie Dagron wskazują nie tylko na udział *Conseil d'État* w tworzeniu i opiniowaniu projektów ustaw i rozporządzeń rządowych, ale i funkcję polityczno-prawną przez możliwość występowania do rządu z inicjatywą przeprowadzenia reform, jeżeli są konieczne z uwagi na interes ogółu (*intérêt général*), zob. E. Schmidt-Aßmann, S. Dagron, *op. cit.*, s. 401–402.

<sup>654</sup> Sąd Jerzy Stefan Langrod pisał o „pretorskim” charakterze działalności orzeczniczej *Conseil d'État*, zob. J. S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego...*, s. 119.

<sup>655</sup> Zob. S. Cassese, *Une des formes de l'État nouveau au monde. Réflexions sur le droit administratif français*, „L'Actualité Juridique – Droit Administratif” 1995, s. 167.

<sup>656</sup> W konsekwencji Jean Rivero pisał, że nauka prawa administracyjnego we Francji ukształtowała się w łonie orzecznictwa sądowego, zob. J. Rivero, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif*, „Conseil d'État, Etudes et Documents”, 1966, s. 30 – podają za: Ch. Schönberger, *Der „German Approach“: Die deutsche Staatsrechtslehre im Wissenschaftsvergleich*, [w:] *Der „German Approach“*, red. Ch. Schönberger, Tübingen 2015, s. 13.

<sup>657</sup> S. Cassese, *Une des formes de l'État...*, s. 167 – podają za: P. Schiera, *op. cit.*, s. 402.

<sup>658</sup> R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, wyd. 8, Paris 1995, s. 8, 87 i n. – podają za: L. Heuschling, *op. cit.*, s. 517.

konkurencyjnej instytucji o nazwie *Conseil constitutionnel*, będącej instancją sądownictwa konstytucyjnego Francji.

*Conseil constitutionnel* (CC), czyli Rada Konstytucyjna, została utworzona na mocy Konstytucji V Republiki z 1958 r. i w początkowym okresie jej zadania polegały na kontrolowaniu, czy parlament nie stanowi ustaw przedmiotowo zastrzeżonych dla działalności regulacyjnej rządu w formie wydawania rozporządzenia<sup>659</sup>. Dopiero w początkach lat 70. XX w. *Conseil constitutionnel* otrzymała kluczową kompetencję kontroli konstytucyjności ustaw, przy czym w zakresie nadawania określonym normom rangi konstytucyjnoprawnej nie posiadała prawa wyłączności<sup>660</sup>. Zaslugą bogatego orzecznictwa *Conseil constitutionnel* rozwijanego intensywnie od lat 80. jest potwierdzenie konstytucyjnej rangi fundamentalnych zasad prawa administracyjnego i w tym znaczeniu mowy być nie może o istnieniu przepaści między prawem administracyjnym a konstytucyjnym<sup>661</sup>.

Odnosząc się do kluczowego zagadnienia konstytucjonalizacji odpowiedzialności administracji, należy je postrzegać w historycznym kontekście naszkicowanych warunkowań instytucjonalnych. Należy podkreślić, że działalność orzecznicza *Conseil constitutionnel* w zakresie nadawania przymiotu konstytucyjności zasadom i normom niewyróżnionym bezpośrednio w konstytucji<sup>662</sup> spełniła funkcję integrującą, łagodząc dychotomię podziału prawa<sup>663</sup> oraz wpływając na działalność samej administracji, czyniąc ją odpowiedzialną bezpośrednio wedle wymogów konstytucji. Jednak warto jednocześnie pamiętać, że wśród fundamentalnych zasad podnoszonych do rangi konstytucji poczesne miejsce zajmowały i nadal zajmują zasady wypracowane już dużo wcześniej przez *Conseil d'État*, co nadaje konstytucjonalizacji wymiar oddolny. Dzięki temu

<sup>659</sup> Sąd w jednym ze swoich orzeczeń CC sam się określił mianem *organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* (Conseil constitutionnel, Décision n°62-20 DC du 6.11.1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28.10.1962, CC 62-20 DC, Rec. 27) – podaje za: E. Schmidt-Aßmann, S. Dagron, *op. cit.*, s. 417.

<sup>660</sup> Jako przykład niech posłuży rozstrzygnięcie Conseil d'Etat, Assemblée du 3.07.1996, n°169219, Publié au recueil Lebon 255, uznające normatywność zakazu ekstradycji obcokrajowca z powodów politycznych. Nie czekając na stosowne rozstrzygnięcie ze strony *Conseil constitutionnel* Conseil d'État, przyznał tej zasadzie rangę konstytucyjnoprawną, nadając jej walor bezpośredniego skutku, zob. E. Schmidt-Aßmann, S. Dagron, *Deutsches und französisches...*, s. 418.

<sup>661</sup> L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, *passim*.

<sup>662</sup> Przede wszystkim należy wymienić podniesienie do rangi konstytucyjnoprawnej praw i wolności wymienionych w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) czy tzw. zasad uznanych przez ustawy Republiki (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*), jak np. zasada ciągłości sektora publicznego. Zob. A. Jamróz, *O ochronie konstytucyjnej prawa do strajku we Francji*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga Jubileuszowa Profesora Waleriana Sanetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013, s. 169.

<sup>663</sup> Louis Favoreu wskazuje przy tym na skutki konstytucjonalizacji w zakresie niwelowania dystynkcji na linii dychotomicznego podziału prawa, pisząc: “[Le phénomène de constitutionnalisation] contribue à relativiser la distinction classique entre droit public et droit privé”. Zob. L. Favoreu, *La constitutionnalisation du droit*, [w:] *L'unité du droit*, red. J.-B. Auby, Paris 1996, s. 25.

następuje podkreślenie znaczenia prawa administracyjnego w kształtowaniu ponadczasowych zasad kształtujących odpowiedzialność administracji, co oddała perspektywę swego „imperializmu” konstytucji wobec prawa administracyjnego<sup>664</sup>.

## 4. Konstytucjonalizacja jako antidotum na administrację reżimu totalitarnego

### 4.1. Przypadek Niemiec

Uchwalenie konstytucji w powojennych Niemczech Zachodnich, zwanej mianem Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*), jest wyrazem przyjęcia „godziny zero” w sensie państwowo-prawnym, określającej na nowo kierunki rozwoju prawodawstwa oraz nowoczesnej administratywistyki<sup>665</sup>. *Stunde Null* tworzy cezurę przejścia z władczego państwa zakładowego do państwa administracyjnego, ukierunkowanego na realizowanie praw podstawowych (*Grundrechte*)<sup>666</sup>. Doświadczenia totalitarnego reżimu nazistowskiego skłoniły ustrojodawcę do nadania podstawowym prawom człowieka rangi prymarnego miernika oceny wszelkich działań władzy publicznej. Symbolika i flagowość art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej nie może być bardziej wyrazista: „Godność człowieka jest nienaruszalna” (*Die Würde des Menschen ist unantastbar*). Wartości ogólnoludzkie miały przenikać cały porządek prawny, jednak oddziaływania i zmiany odnośnie do prawa administracyjnego były tak dogłębne i przełomowe, że zaczęto mówić o „drugiej fazie prawa administracyjnego”<sup>667</sup>. Powszechną akceptację zyskało określenie prawa administracyjnego jako „skonkretyzowanego prawa konstytucyjnego”<sup>668</sup>.

Należy w związku z tym uściślić, że przedstawiony w rozdziale drugim historyczny proces jurydyzacji ukształtował pierwszą fazę prawa administracyjnego w Niemczech. Przypomnijmy, że ówczesna struktura odpowiedzialności administracji charakteryzowała się – inaczej niż we Francji czy w Wielkiej Brytanii – podporządkowaniem wszystkich elementów relacyjnych bezosobowym kryteriom odpowiedzialności zawartym

<sup>664</sup> W tym znaczeniu Georges Vedel ironizuje, że konstytucja nie posiada bynajmniej statusu świętej księgi: “[La constitution n’est pas] un livre sacré où il faut trouver tout ce dont on a besoin depuis les grandes croyances jusqu’aux détails de la vie quotidienne”, zob. G. Vedel, *Propos d’ouvertures*, [w:] *La constitutionnalisation des branches du droit*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 1998, s. 13–14 – podaję za: E. Schmidt-Aßmann, S. Dagrón, *op. cit.*, s. 423.

<sup>665</sup> Zob. wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) BVerfGE 84, 90 (125) vom 2.01.1991 Bodenreform, I 1 BvR 1170.

<sup>666</sup> C. Bumke, *Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methodik in der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, red. E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Baden-Baden 2004, s. 73.

<sup>667</sup> R. Wahl, *Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland*, „Der Staat” 1999, Bd. 38, s. 495.

<sup>668</sup> F. Werner, *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, „Deutsche Verwaltungsblätter” 1959, s. 527.

w ustawie. Pomimo że wówczas w Niemczech obowiązywała konstytucja, zaś akty prawne ułożono w porządku hierarchicznym, poczynając od konstytucji, to w zasadzie nie przewidywano bezpośredniego stosowania jej przepisów i kontrolowania przez sądy zgodności ustawy z konstytucją<sup>669</sup>. W koncepcji *Rechtsstaat*, mocno związanej z dominującym w nauce do drugiej połowy XIX w. pozytywizmem prawniczym<sup>670</sup>, centralne miejsce zajmowała właśnie ustawa<sup>671</sup>. Stosownie do tego, kontrola aktów niższego rzędu odbywała się w myśl kryterium zgodności nie tyle z konstytucją, ile z ustawą.

W tym kontekście nie dziwi słynne zdanie wypowiedziane przez Ottona Mayera w kwestii przemijalności prawa konstytucyjnego i stabilności prawa administracyjnego (*Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*)<sup>672</sup>, gdyż odzwierciedla pierwszą fazę prawa administracyjnego naznaczoną dominacją ustawy. Autor był wielkim entuzjastą rozwiązań zastosowanych we francuskim prawie administracyjnym<sup>673</sup>, jednak w Niemczech na początku XX w. panowało również przekonanie o dojrzałości i stabilizacji prawa administracyjnego i jego autonomiczności względem innych gałęzi prawa.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przyjęcie Ustawy Zasadniczej nie przekreślało możliwości kontynuacji tradycji wypracowanej w fazie pierwszej, lecz mimo to stanowi przełomową cezurę w rozwoju myśli administratywistycznej. Zrewidowano bowiem wszystkie klasyczne instytucje prawa administracyjnego pod kątem ich kompatybilności do konstytucyjnych praw podstawowych. Dotyczyło to nie tylko prawnej konstrukcji uznania administracyjnego, lecz wszystkich elementów postępowania administracyjnego mających gwarantować jednostce należytą ochronę prawną<sup>674</sup>.

Wpływ konstytucyjnych praw podstawowych na strukturę odpowiedzialności administracji nie nastąpił samoczynnie. Jest konsekwencją przyznania adresatowi

<sup>669</sup> H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 75.

<sup>670</sup> H. Kelsen, *Reine Rechtslehre, passim*.

<sup>671</sup> Elena Ferioli postrzega rozwój pozytywizmu prawnego w związku z malejącym znaczeniem poglądów Kanta dla kształtowania idei państwa prawa. Autorka konstatuje: „As we know, from a historical standpoint the shift from a Kantian to a positivistic *Rechtsstaat* was traceable to the failure of the liberal revolution of 1848 in Germany. As a consequence of this failure, there followed a de-emphasis of fundamental rights as constitutional principles, coupled with the emergence of a conception of the *Rechtsstaat* as primarily formal in nature. And according to this the *Rechtsstaat* was not concerned with the content or purpose of the law of the state, but only with the methods employed by the state to foster its realization”, zob. E. Ferioli, *Rule of Law and the Constitutional Democracy*, „The Turkish Yearbook of International Relations” 2015, No. 46, s. 97.

<sup>672</sup> Słynne zdanie zostało sformułowane w przedmowie do trzeciego wydania podręcznika prawa administracyjnego w roku 1924 i zawierało sugestię, że przełomowe zmiany polityczne i ustrojowe, które nastąpiły w wyniku pierwszej wojny światowej oraz utworzenia Republiki Weimarskiej, przyniosły tak naprawdę niewiele zmian dla administracji. Otto Mayer zwerbalizował swą myśl następująco: „Groß Neues ist ja seit 1914 und 1917 nicht nachzutragen. ‘Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht’; dies hat man anderwärts schon länger beobachtet”. Nie ma wątpliwości, że pisząc „anderwärts”, Autor miał na myśli Francję. Zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht...* – podają za: L. Heuschling, *op. cit.*, s. 513.

<sup>673</sup> O. Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*, Straßburg 1886, *passim*.

<sup>674</sup> E. Schmidt-Abmann, S. Dagrón, *op. cit.*, s. 423.



odpowiedzialności konstytucyjnego prawa do sądu, co z kolei skutkowało wzrostem znaczenia trybunału odpowiedzialności. Wśród władzy sądowniczej główną rolę odegrało orzecznictwo *Bundesverfassungsgericht* (Federalnego Sądu Konstytucyjnego). Do pierwszych przełomowych orzeczeń zalicza się wyrok z 1958 r. w sprawie *Lüth*, skutkujący szczególnym odniesieniem do aksjologicznych podstaw porządku prawnego (*Wertordnung-Judikatur*)<sup>675</sup>. Wyrok ten miał znaczący wpływ na podniesienie rangi praw podstawowych nie tylko co do wolności słowa i swobody wypowiedzania się (*Meinungsfreiheit*), lecz także do wszystkich praw podstawowych sklasyfikowanych jako „obiektywny porządek wartości” (*objektive Wertordnung*). *Bundesverfassungsgericht* nadał prawom podstawowym miano najwyższej obiektywnej zasady całego porządku prawnego oraz poszczególnych działów prawa. W konsekwencji prawa podstawowe nie dotyczą wyłącznie stosunków prawnych między państwem a obywatelem, lecz przenikają wszystkie obszary prawa, także prawo prywatne.

*Bundesverfassungsgericht* swoim orzecznictwem wypracował wiele reguł i podstawowych zasad odnoszących się do stosunków między administracją a obywatelem. Do nich należy zasada proceduralnej ochrony praw podstawowych (*Grundrechtsschutz durch Verfahren*), która zobowiązuje władze publiczne do podjęcia prewencyjnych działań proceduralnych i organizacyjnych, niezbędnych do ochrony praw podstawowych<sup>676</sup>. Kolejna zasada zastrzeżenia legislacji (*die Wesentlichkeitslehre*) stanowi, że w regulacji podustawowej „zasadnicze rozstrzygnięcia” (*wesentliche Entscheidungen*), dotyczące wykonywania praw podstawowych, muszą być podejmowane przez parlament, a nie przez organy administracji publicznej<sup>677</sup>. Zasadę demokratycznej legitymacji administracji (*die Lehre von der demokratischen Legitimation der Verwaltung*) wypracowano na przestrzeni lat, przy czym orzecznictwo w tej sprawie bardzo wyraźnie pokazuje ewolucję stanowiska *Bundesverfassungsgericht* ku uwzględnieniu pluralizmu organizacyjnego w administracji oraz wzrostu znaczenia proceduralizacji<sup>678</sup>. Do wszystkich organów władzy publicznej konstytucja kieruje klarowne przesłanie: obowiązku działania w granicach

<sup>675</sup> BVerfGE 7, 198 vom 15.01.1958 Das Lüth-Urteil, Az. 1 BvR 400/51. Więcej na ten temat zob. I. Wróblewska, *Prywatyzacja zadań państwa a horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, [w:] *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz, Warszawa 2015, s. 106.

<sup>676</sup> Zob. zwł. BVerfGE 35, 79 vom 29.05.1973 Hochschul-Urteil, 1 BvR 424/71; BVerfGE 49, 220 vom 27.09.1978 Zwangsversteigerung III, 1 BvR 361/78; BVerfGE 52, 380 vom 13.11.1979 Schweigender Prüfling, 1 BvR 1022/78; BVerfGE 53, 30 vom 20.12.1979 Mülheim-Kärlich, 1 BvR 385/77; BVerfGE 65, 1 (48, 58) vom 15.12.1983 Volkszählung, 1 BvR 209/83.

<sup>677</sup> Zob. BVerfGE 33, 125 vom 9.05.1972 Facharzt, 1 BvR 518/62; BVerfGE 33, 303 vom 18.07.1972 Numerus clausus I, 1 BvL 32/70; BVerfGE 47, 46 vom 21.12.1977 Sexualkundeunterricht, 1 BvL 1/75.

<sup>678</sup> Zob. BVerfGE 83, 37 vom 6.06.1990 Ausländerwahlrecht I, 2 BvF 2, 6/89; BVerfGE 107, 59 vom 5.12.2002 Lippeverband Materielle Begründung, 2 BvL 5/98.



i na podstawie prawa, przy czym normatywna konkretyzacja praw podstawowych w konstytucji implikuje ważne dyrektywy i szranki w działaniach administracji publicznej.

Ukierunkowanie całego porządku prawnego na realizację fundamentalnych zasad Ustawy Zasadniczej, główna zasługa *Bundesverfassungsgericht* w postępkach konstytucjonalizacji systemu prawnego oraz postrzeganie nauki prawa konstytucyjnego jako dyscypliny królewskiej pozwalają stwierdzić, że niemiecka droga prezentuje podstawowy nurt procesów konstytucjonalizacji w Europie i na świecie<sup>679</sup>. Dziwić jednak nie może, że w doktrynie są słyszalne również głosy krytyczne, podnoszące m.in. argumenty niebezpieczeństwa utożsamiania konstytucjonalizacji z samą czynnością interpretowania ustawy zasadniczej. To natomiast oznacza zagrożenie utraty elastyczności i walorów dostosowawczych ustaw zwykłych do zmieniającej się rzeczywistości<sup>680</sup>.

## 4.2. Przypadek Polski

Rozpatrywanie odpowiedzialności administracji w układzie historycznym na tle wzajemnych oddziaływań prawa administracyjnego i prawa konstytucyjnego jest dosyć problematyczne w odniesieniu do Polski. Chodzi o to, że badanie wieloaspektowych związków tych dwóch gałęzi prawa dotyka fundamentalnych związków administracji z państwem. Wszakże związki prawa administracyjnego z konstytucją są w znacznym stopniu projekcją związków administracji z państwem, jako że państwo tworzyło prawne ramy działań administracji publicznej. Tradycyjnie prawo administracyjne jest prawem administracji państwowej, mającym u swych podstaw wyobrażenie o państwie i administracji jako jedności, a najlepiej widać to w hierarchiczności struktury administracji publicznej.

Brak państwowości przypadający na okres, w którym w Europie powstawało i gruntowało się prawo administracyjne, oznacza dla Polski zerwanie tych genetycznych związków państwa z administracją. Wprawdzie Konstytucja 3 Maja zawierała wiele ważnych rozwiązań w kwestii administracji<sup>681</sup>, ale w kolejnych okresach brakowało kontynuacji służącej kształtowaniu siatki zależności i oddziaływań prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego. Na zajętych terenach zaborcy wprowadzili własne struktury i rozwiązania administracyjne, które uwzględniały polską specyfikę tylko w niewielkim stopniu, jak w wypadku administracji Księstwa Warszawskiego<sup>682</sup> czy Królestwa Polskiego<sup>683</sup>.

---

<sup>679</sup> Luc Heuschling w tym względzie określa Niemcy mianem *Avantgarde des Mainstream*, zob. L. Heuschling, *op. cit.*, s. 534.

<sup>680</sup> R. Alexy, *Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2002, Bd. 61, s. 7.

<sup>681</sup> J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, wyd. 2, Kraków 2008, s. 158 i n.

<sup>682</sup> P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006, *passim*.

<sup>683</sup> A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, *passim*.

Nie ma natomiast wątpliwości, że z braku własnej państwowości prawo administracyjne, analizowane przez rodzimych administratywistów, odwołujących się do najlepszych europejskich wzorców<sup>684</sup>, miało do odegrania ważną integrującą rolę po odzyskaniu niepodległości. Było ono swoistym łącznikiem zarówno dla samookreślenia gałęzi prawa, jak i uzyskania spójności nauki prawa administracyjnego jako autonomicznej dyscypliny badawczej. Odbudowie państwa polskiego towarzyszyło odwoływanie się do rozwiązań prawnych austriackich, pruskich i rosyjskich, następnie zaadoptowanych w odniesieniu do podziału terytorialnego kraju czy sądownictwa administracyjnego. Być może to inspiracja i identyfikacja z rozwiązaniami przyjętymi w prawie administracyjnym jest swoistą namiastką kontynuacji państwowości, skutkującą kreowaniem tożsamości w znaczeniu tradycji prawnej<sup>685</sup>.

Dwudziestolecie międzywojenne jest intensywnym czasem konsolidacji państwa i prawa z wykorzystaniem zastanej różnorodności. W zakresie tematycznego zagadnienia należy wskazać podstawowe znaczenie zasady trójpodziału władzy w porządkowaniu relacji w strukturze odpowiedzialności administracji. Ustawy stanowione w parlamencie determinowały podmiot, przedmiot i kryteria odpowiedzialności, zaś gwarancją praworządności administracji było funkcjonowanie niezawisłych sądów administracyjnych. Nie doszło jednak do konstytucjonalizacji struktury odpowiedzialności w znaczeniu promieniowania zasad konstytucyjnoprawnych na ustawodawstwo zwykłe oraz na działania administracji. Wprawdzie ówczesne konstytucje (marcowa z 1921 r. oraz kwietniowa z 1935 r.) określono mianem aktu najwyższej rangi w państwie (odpowiednio art. 38 Konstytucji marcowej i art. 49 ust. 2 Konstytucji kwietniowej), jednak brakowało gwarancji instytucjonalnych w postaci powołania specjalnego sądu konstytucyjnego. Ponadto ani Sąd Najwyższy, ani Najwyższy Trybunał Administracyjny nie miały upoważnienia do kontrolowania konstytucyjności ustaw. Nie mogły nawet badać ważności ustaw należycie ogłoszonych (art. 81 Konstytucji marcowej i art. 64 ust. 5 Konstytucji kwietniowej)<sup>686</sup>. Wypada zatem skonstatować, że brak przenikania i oddziaływania norm konstytucyjnych na ustawodawstwo zwykłe było wówczas normą i w tym zakresie rozwiązania polskie niczym się nie różniły od regulacji na zachodzie Europy.

Z analizy Konstytucji PRL-u z 1956 r. wynika, że odpowiedzialność administracji tamtego okresu postawiono w służbie reżimu totalitarnego realizowanego w myśl przewodniej roli partii robotniczej oraz zasady centralizmu demokratycznego. Chociaż

<sup>684</sup> Zob. np. F. Skarbek, *Gospodarstwo narodowe. Elementarne zasady gospodarstwa narodowego*, t. 1–2, Warszawa 1820, *passim*.

<sup>685</sup> A. Wróbel, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Polen*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen...*, s. 238, 243 i n.

<sup>686</sup> M. Wiącek, *Artykuł 87*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–234*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 54–55.

formalnie istniała zasada nadrzędności konstytucji<sup>687</sup>, to w obliczu obowiązywania otwartego systemu źródeł prawa oraz przewagi elementów ideologicznych Konstytucja PRL-u nie wykazywała szczególnych właściwości konsolidacyjnych czy integrujących, zwłaszcza na płaszczyźnie aksjologicznej. Natomiast doktryna prawa administracyjnego, z wyjątkiem okresu dyktatury stalinowskiej, rozwijała się powoli, lecz w dobrym kierunku, kształtując się jakby paralelnie obok konstytucji i wydarzeń politycznych<sup>688</sup>. Działo się tak przede wszystkim dzięki swobodzie prowadzenia rzetelnych i pogłębionych studiów w dziedzinie prawa administracyjnego<sup>689</sup>. W większości przypadków rytualna deklaracja naukowca o wyższości ustrojowej socjalizmu nad resztą świata była wystarczającym serwitutem na rzecz systemu, który poza tym pozwalał na merytoryczną analizę obowiązującego prawa na wysokim poziomie<sup>690</sup>.

W latach 80. XX w. nastąpiło stworzenie instytucjonalnych ram konstytucjonalizacji w postaci przywrócenia sądownictwa administracyjnego (1980)<sup>691</sup> i utworzenia Trybunału Konstytucyjnego (1985). Orzecznictwo obu instytucji spowodowało polepszenie gwarancji odpowiedzialności administracji, zwłaszcza że od samego początku podkreślano konieczność budowy mocnych związków konstytucji z całym systemem prawa, co wpływa na koherencję przepisów powszechnie obowiązujących. NSA w wyroku z 1984 r. podkreślił, że zasady konstytucyjne muszą być przestrzegane we wszystkich dziedzinach polskiego prawa, także administracyjnego, nawet jeśli nie są wyeksplikowane w odrębnych przepisach prawa materialnego i postępowania administracyjnego<sup>692</sup>. To jedno orzeczenie ukazuje, że już wówczas postrzegano ważną misję judykatury w budowaniu procesów konstytucjonalizacji. Z czasem w sądach administracyjnych wykształciła się praktyka niezmiernie częstego powoływania się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Mimo że od samego początku współpraca obu sądów układała się harmonijnie, to dopiero po przemianach ustrojowych przygotowano prawdziwy fundament procesów konstytucjonalizacji – w 1997 r. uchwalono

<sup>687</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 29 – podaję za: M. Wiącek, *op. cit.*, s. 57.

<sup>688</sup> A. Wróbel, *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht...*, s. 238.

<sup>689</sup> Jak zauważa Zygmunt Niewiadomski: „W przeciwieństwie do wczesnych lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy to ton badaniom nad administracją nadawał krańcowo zideologizowany dorobek literatury radzieckiej, choć nawet wówczas trend do obiektywizmu i prawdy w polskiej nauce prawa administracyjnego był obecny, w miarę upływu czasu rozluźniały się związki ze Wschodem, a zacieśniały z Zachodem”, zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa...*, s. 13 i n.

<sup>690</sup> M. Kulesza, *O tym ile jest decentralizacji...*, s. 7.

<sup>691</sup> Jak zauważa Irena Lipowicz: „przywrócenie sądownictwa administracyjnego w czasach PRL miało symboliczny wymiar wprowadzenia kontroli nad jednolitą władzą państwa, odrzucającą postulat trójpodziału władz, ale także ukazywało w dobrym świetle prawa jednostki wobec władzy w Europie Zachodniej. To właśnie przywrócenie Naczelnego Sądu Administracyjnego było pierwszym sygnałem powrotu idei demokratycznego państwa prawa”, zob. I. Lipowicz, *Dobro wspólne...*, s. 18.

<sup>692</sup> Wyrok NSA z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 97.

Konstytucję RP. Właśnie ten element w sposób zasadniczy wyróżnia specyfikę polską na tle modelowych rozwiązań administracji państw Europy Zachodniej. Konstytucja skrojona na miarę potrzeb i oczekiwań XXI w. miała rekompensować straty i nieprawości okresu PRL-u, a także umożliwić „ucieczkę do przodu”, by uniknąć błędów już gdzie indziej poczynionych. A nade wszystko ma naprawić i normalizować stosunki między władzą publiczną a obywatelem jako adresatem odpowiedzialności.

Symptomatyczne, że reakcją na dyktatury i wynaturzenia władzy totalitarnej jest akcentowanie w strukturze odpowiedzialności konieczności ochrony praw człowieka oraz tworzenie mechanizmów skutecznej ich ochrony. Decydujące znaczenie ma wobec tego gwarancja ochrony praw jednostki przez stworzenie rozbudowanego katalogu praw jednostki umieszczonego w rozdziale II Konstytucji RP z podziałem na zasady ogólne (art. 30–37), wolności i prawa osobiste (art. 38–56), wolności i prawa polityczne (art. 57–63), wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne (art. 64–76), co stanowi prawie ¼ objętości konstytucji.

W Konstytucji RP z 1997 r. zasady wiążące administrację publiczną są odzwierciedleniem idei demokratycznego państwa prawa (art. 2), a ich aktualizacja jest stale dokonywana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Należy też pamiętać o istotnej roli doktryny, gdyż nauka prawa administracyjnego jest nastawiona na obserwację i komentowanie judykatury. Wśród najważniejszych zasad należy wymienić zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2), która jest szczególnie istotna w kontekście praw jednostki. Prawa podstawowe wynikające bezpośrednio z Konstytucji RP są wiążące dla organów władzy publicznej, co oznacza, że jednostka może dochodzić ochrony, bezpośrednio powołując się na przepisy ustawy zasadniczej<sup>693</sup>. Następnie należy wymienić zasadę wyłączności ustawy (powiązane unormowania art. 87 ust. 1 i art. 92), wedle której ustawodawca nie może rozporządzeniem przekazywać do unormowania spraw o istotnym znaczeniu dla wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w konstytucji<sup>694</sup>. Zasada praworządności (art. 7), która nakłada na organy władzy obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi, stawia jednoznaczną delimitację w zakresie praw jednostki i kompetencji administracji z odrzuceniem w odniesieniu do tych ostatnich zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”<sup>695</sup>. W dalszej kolejności należy wymienić zasadę ochrony zaufania do państwa<sup>696</sup>, zasadę równości wobec

<sup>693</sup> Zob. np. wyrok NSA z 20.11.2015 r., I OSK 1003/14, CBOSA, LEX nr 1989800.

<sup>694</sup> Zob. np. wyrok TK z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142.

<sup>695</sup> Wyrok TK z 27.05.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.

<sup>696</sup> Obowiązująca linia orzecznictwa traktuje zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa jako należącą do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu zawartym w art. 2 Konstytucji RP, zob. wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144.

prawa<sup>697</sup>, zasadę proporcjonalności<sup>698</sup>, prawo do sądu<sup>699</sup>, które łączy się ściśle z zasadą sprawiedliwości proceduralnej<sup>700</sup> oraz zasadę ochrony praw słusznie nabytych<sup>701</sup>.

W związku z tym, że polską konstytucję przyjęto stosunkowo niedawno, to jej twórcy mogli czerpać z istniejących standardów w zakresie ochrony praw człowieka. Sztandarowym punktem odniesienia jest w tym zakresie europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)<sup>702</sup>, której wartość stanowi nie tylko rozbudowana część normatywna<sup>703</sup>, ale przede wszystkim wypracowana w długoletniej działalności orzeczniczej linia interpretacyjna postanowień konwencji. Stąd

<sup>697</sup> Zob. orzeczenie TK z 3.09.1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33; A. Bień-Kacała, *Zasada równości. Orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K 10/96*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 172–197.

<sup>698</sup> Art. 31 Konstytucji RP głosi, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności jest szczególnie istotna w procesie stosowania prawa do oceny sposobu korzystania z praw konstytucyjnych, jak np. prawo własności gwarantowane w art. 21 i 64 Konstytucji RP (w tej sprawie zob. wyrok NSA z 24.02.2015 r., II OSK 1761/13, CBOSA, LEX nr 1658196; wyrok NSA z 27.05.2015 r., II OSK 2615/13, CBOSA, LEX nr 1796215 czy prawo dostępu do informacji publicznej gwarantowane w art. 61 Konstytucji RP (w tej sprawie zob. wyrok NSA z 12.02.2015 r., I OSK 759/14, CBOSA, LEX nr 1753618; wyrok NSA z 30.09.2015 r., I OSK 1725/14, CBOSA, LEX nr 2091086).

<sup>699</sup> Jak wskazuje Mariusz Kotulski, konstytucyjne prawo do sądu zawarte m.in. w art. 45 i 77 jest „de facto standardem niezwykle złożonym, o wieloaspektowym charakterze. Można wręcz powiedzieć, że na zasadę prawa do sądu składa się szereg innych zasad. Jednocześnie, przy całej swej złożoności, zasada ta stanowi wyraz podstawowych gwarancji praw człowieka i obywatela”, zob. M. Kotulski, *Zasada prawa do sądu – wybrane uwagi na tle sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Jednostka i państwo na przeźrzeni wieków*, red. J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmicz, Białystok 2008, s. 191.

<sup>700</sup> Zgodnie z orzecznictwem TK chodzi tu o takie ukształtowanie postępowania, by istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych, zob. wyrok TK z 21.07.2009 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113. Ponadto zasady sprawiedliwości proceduralnej nie można ujmować wyłącznie w kategoriach abstrakcyjnych oraz w oderwaniu od rodzaju spraw będących przedmiotem rozpoznania, zob. wyrok TK z 28.07.2004 r., P 2/04, OTK-A 2004, nr 7, poz. 72.

<sup>701</sup> Zasada ta nie została wyrażona w Konstytucji RP *expressis verbis*, jednak w wyniku działalności orzeczniczej TK jest stosowana szeroko w zakresie ochrony praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w wyniku skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, i praw nabytych *in abstracto*, a także w drodze ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zwł. orzeczenie TK z 11.02.1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7; oraz wyrok TK z 23.11.1998 r., SK 7/98, OTK 1998, nr 7, poz. 114; wyrok TK z 22.06.1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100; wyrok TK z 30.03.2005 r., K 19/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 28; wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87; wyrok TK z 18.09.2006 r., SK 15/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 106; wyrok TK z 8.12.2011 r., P 31/10, OTK-A 2011, nr 10, poz. 114 – podają za: *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagrożeń związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 36.

<sup>702</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>703</sup> Obok samej konwencji część normatywną tworzą protokoły dodatkowe, które rozszerzają gwarancje aktu podstawowego.

należy skonstatować, że kolejnym ważnym motorem konstytucjonalizacji staje się Europejski Trybunał Praw Człowieka, który jednocześnie urasta do rangi istotnego elementu relacyjnego w strukturze odpowiedzialności administracji.

## 5. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Dotychczasowe badania krajowych porządków prawnych wykazały, że we wszystkich prezentowanych państwach konstytucja jest nakierowana na ochronę praw człowieka. Z drugiej jednak strony, w dobie otwartej państwowości, jest nie do pomyślenia, by każde państwo niezależnie od siebie i tylko w pojedynkę regulowało i gwarantowało prawa podstawowe. Kierunki i cele współpracy międzynarodowej ukazują dążenie do stworzenia wspólnoty państw oraz wspólnoty prawnej, która przede wszystkim będzie nakierowana na ochronę praw człowieka. Na gruncie wspólnoty państw europejskich podstawowe znaczenie ma Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W związku z tym powstaje uzasadnione pytanie o relacje pomiędzy konstytucyjnoprawną ochroną praw człowieka na poziomie jednego państwa a gwarancją realizowaną na płaszczyźnie międzynarodowej.

Na wstępie należy stwierdzić, że już sama ratyfikacja oznacza wstępną zgodę parlamentu na oddziaływanie czy promieniowanie EKPC na regulacje prawa wewnętrznego. Jednak wedle hierarchicznego systemu źródeł prawa to nadal konstytucja pozostaje prawem najwyższym w państwie, zaś w odniesieniu do ustaw zwykłych w poszczególnych państwach zostały przyjęte różne rozwiązania. O ile bowiem w Polsce ratyfikowane umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP), o tyle np. w Niemczech konwencja jest traktowana na równi z nimi (art. 59 ust. 2 *Grundgesetz*), co oznacza, że ustawa sprzeczna z konwencją wydana później deroguje jej postanowienia na zasadzie *lex posterior derogat legi priori*. W związku z tym podstawowym kryterium oceny ustawodawstwa na zgodność z prawami człowieka stanowią przepisy zawarte w *Grundgesetz*<sup>704</sup>. Wskazując na różnorodność rozwiązań prawnych, warto dodać, że przykładowo we Włoszech, w Austrii czy w Chorwacji nastąpiło podniesienie EKPC do rangi przepisów konstytucji.

Rozpatrując znaczenie konwencji w zakresie konstytucjonalizacji odpowiedzialności administracji, należy wskazać, że to konstytucja jest prawem najwyższym w państwie i im bardziej jej regulacje skutecznie gwarantują odpowiedzialność administracji

<sup>704</sup> Stosownie do tego również skarga konstytucyjna (art. 93 ust. 1 pkt 4a *Grundgesetz*) jest niedopuszczalna, jeśli opiera się wyłącznie na EKPC, zob. BVerfGE 74, 102 (128) vom 13.01.1987 Erziehungsmaßregeln, 2 BvR 209/84.



w zakresie ochrony praw człowieka, tym mniejsze znaczenie będzie odgrywać EKPC. Należy też wskazać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka jest niezmiernie przeciążony pracą i system ochrony będzie funkcjonował prawidłowo tylko wówczas, gdy większość naruszeń zostanie udaremniona czy skorygowana już na poziomie krajowym. Natomiast przy występowaniu określonych deficytów konwencja może spełniać funkcję zamykania luk w prawie, jeżeli zawiera regulacje brakujące w krajowym prawie konstytucyjnym, funkcję wzorca w sytuacjach, gdy krajowy akt prawny będzie bezpośrednio oceniany na podstawie konwencji, oraz funkcję impulsu dla dalszego rozwoju prawa wewnętrznego<sup>705</sup>.

Jeśli chodzi o system prawa polskiego, to konwencja posłużyła w dużej mierze jako wzorzec dla uchwalonej stosunkowo niedawno Konstytucji RP. W polskim porządku prawnym konwencja jest stosowana bezpośrednio i regularnie powoływana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych – najczęściej w powiązaniu z normami krajowymi, ale nie jako samoistna czy wyłączna podstawa orzeczeń sądowych<sup>706</sup>.

W związku z możliwością wniesienia skargi indywidualnej (art. 34 EKPC) początkowo zauważalna była tendencja do traktowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako sądu odwoławczego trzeciej czy czwartej instancji w dochodzeniu roszczeń jednostki. Lawinowe wnoszenie indywidualnych skarg do ETPCz, w znacznej części przez obywateli polskich, uświadamia nie tylko, że TK stał się „ofiara własnego sukcesu”, gdyż wzrosła świadomość prawna jednostek, lecz także, że w Polsce jest jeszcze sporo do zrobienia odnośnie do poprawienia ochrony praw człowieka<sup>707</sup>. Wiele zależy tu od woli politycznej i zaangażowania władz polskich w poszukiwanie rozwiązań systemowych zmieniających regulacje prawa wewnętrznego i dostosowujących do wymogów EKPC<sup>708</sup>.

Odnosząc się do zasadniczej kwestii konstytucjonalizacji odpowiedzialności administracji w wyniku oddziaływania EKPC, należy stwierdzić, że w Polsce w obliczu mocnego oddziaływania konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształt i zakres ochrony praw podstawowych w administracji publicznej znaczenie EKPC

---

<sup>705</sup> Klasyfikacja zaczerpnięta z R. Uerpman, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung: ein Beitrag zum Thema Völkerrecht und Landesrecht*, Berlin 1993, *passim*.

<sup>706</sup> Z ostatnich orzeczeń sądów administracyjnych zob. m.in. wyrok NSA z 15.04.2015 r., I OSK 1977/13, CBOSA, LEX nr 1994923; postanowienie NSA z 6.05.2015 r., I OZ 424/15, CBOSA, LEX nr 1813422; postanowienie NSA z 29.09.2015 r., II OZ 872/15, CBOSA, LEX nr 1801265; wyrok NSA z 30.09.2015 r., I OSK 1773/14, CBOSA, LEX nr 1985769.

<sup>707</sup> A. Bodnar, *Skuteczność Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, [w:] *Skuteczność prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2010, s. 193–203.

<sup>708</sup> Jako przykład może tu posłużyć systemowe rozwiązanie problemu udzielania rekompensat za tzw. mienie zabużańskie, do którego doszło na skutek wydania wyroków pilotażowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) z 22.06.2004 r. oraz 28.09.2005 r., *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, HUDOC, LEX nr 166866).

pozostaje nieco w cieniu. Wynika to, po pierwsze, z tego, że standardy EKPC w większości pokrywają się ze standardami konstytucyjnoprawnymi. Konstytucja ponadto w tym zakresie jest swoistym antidotum na nieprawość systemu totalitarnego PRL-u. Należy pamiętać, że we Francji i w Wielkiej Brytanii, gdzie nie doszło do takich nadużyć, ratyfikowanie konwencji, a zwłaszcza przyznanie jednostce prawa skargi indywidualnej, otworzyło nowe jakościowo perspektywy odpowiedzialności administracji. Można w tym znaczeniu zaryzykować stwierdzenie, że potencjał transformacyjny i siła oddziaływania tkwiące w Konstytucji RP są wzmocnione wspomnieniem wynaturzeń systemu państwa i prawa. Nie budzi jednak wątpliwości, że wzrost edukacji prawnej i świadomości na temat EKPC, także wśród organów administracji publicznej, może się przyczyniać do wzrostu znaczenia konwencji w praktyce stosowania prawa i jego wpływu w procesach konstytucjonalizacji odpowiedzialności administracji.

Jeśli chodzi o wpływ konwencji na odpowiedzialność administracji w Wielkiej Brytanii, to podstawowe znaczenie ma wydanie w 1998 r. *Human Rights Act* jako aktu ratyfikującego EKPC do krajowego porządku prawnego. Przepisy konwencji nie stały się tam automatycznie normami konstytucyjnymi mającymi pierwszeństwo przed ustawami<sup>709</sup>. Jednak z powodu przyznania wysokim sądom kompetencji do stwierdzenia niezgodności konkretnej ustawy z *Human Rights Act* (w postaci tzw. *Declaration of Incompatibility*)<sup>710</sup> oraz uprawnień kontrolnych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 46 EKPC) należy stwierdzić znaczne możliwości skutecznego derogowania ustaw parlamentu westminsterskiego<sup>711</sup> niezgodnych z konwencją. To zaś w dłuższej perspektywie powoduje znaczny wpływ na stanowienie i stosowanie prawa w zgodności z EKPC, która jest nośnikiem wymogu uwzględniania podstawowych zasad i wartości ludzkich w ocenie odpowiedzialności administracji.

Chociaż z powodu trwającej procedury wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej podnoszą się dzisiaj głosy w sprawie niepewnej przyszłości obowiązywania EKPC na Wyspach<sup>712</sup>, to bez wątpienia dotychczasowy zakres oddziaływania *Human Rights Act* odcisnął swe głębokie i nieodwracalne piętno nie tylko odnośnie do prawa administracyjnego, lecz przede wszystkim do oceny odpowiedzialności administracji.

---

<sup>709</sup> Przeciwnie, np. Section 3 ust. 2 *Human Rights Act*, wyraźnie stwierdza niepodważalność zasady suwerenności parlamentu: „(2) This section – [...] (b) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of any incompatible primary legislation; and (c) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of any incompatible subordinate legislation if (disregarding any possibility of revocation) primary legislation prevents removal of the incompatibility”.

<sup>710</sup> Stanowi o tym Section 4 ust. 2 *Human Rights Act*, chociaż parlament formalnie nie jest zobligowany do zmiany ustawy.

<sup>711</sup> Gwoli ścisłości należy zaznaczyć, że parlamenty zarówno w Szkocji, jak i w Irlandii Północnej uznały formalnie pierwszeństwo EKPC przed ustawami, zob. L. Heuschling, *op. cit.*, s. 530.

<sup>712</sup> J. Murkens, S. Trotter, *The implications of Brexit for fundamental rights protection in the UK. Report of the hearing held on 25th of February 2016*, London 2016.

Chodzi o przesunięcie w prawie administracyjnym akcentu z perspektywy gwarantowania, aby podmioty administracji publicznej odpowiadały za nieprzekraczanie przyznanych im przez parlament kompetencji (doktryna *ultra vires*), na perspektywę odpowiedzialności za gwarancję ochrony praw jednostki<sup>713</sup>. Tradycyjnie gwarantem skutecznej ochrony praw jednostki jest na Wyspach prawo powszechne (*common law*), natomiast funkcją prawa administracyjnego było wyłącznie stanowienie zasad czy standardów wiążących podmioty publiczne i nadających im obowiązki<sup>714</sup>. Dlatego warto podkreślić programową zmianę w kierunku wyniesienia praw człowieka.

Odnosząc się do sytuacji panującej we Francji, należy podkreślić, że już samo ratyfikowanie EKPC nastąpiło wiele lat po jej przyjęciu, mimo dużego udziału francuskich uczonych w pracach przygotowawczych. Przyznanie obywatelom prawa wniesienia skargi indywidualnej do ETPCz (art. 34 EKPC) również nastąpiło o wiele później niż w innych krajach, bo dopiero w latach 80.<sup>715</sup> Wynikało to m.in. z powszechnego przekonania, że Francja nie potrzebuje żadnego prawa międzynarodowego, aby skutecznie chronić prawa jednostki, albowiem cały system francuskiego prawa, począwszy od *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* z 1789 r., jest skonstruowany z myślą o najwyższej gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela.

Jednak to właśnie konstytucjonalizacja pojmowana jako oddziaływanie praw podstawowych wynikających z konwencji miała znaczący wpływ na zmiany systemowe wewnątrz francuskiego prawa administracyjnego i tym samym w strukturze odpowiedzialności administracji. Otóż mocne tradycyjne związki sądownictwa administracyjnego i rządu skutkowały widzeniem klasycznej roli sędziego jako mediatora czy pośrednika między interesem publicznym a interesem jednostki. Tymczasem wzmocnienie praw indywidualnych adresata odpowiedzialności zburzyło istniejące *status quo*<sup>716</sup>. W perspektywie historycznej prawo administracyjne jawi się ponadto jako porządek prawny na wskroś obiektywny, nastawiony na sprawowanie obiektywnej kontroli prawnej, choćby przez związanie administracji prawem. Zwiększenie znaczenia EKPC wywołało nieodwracalne zmiany prowadzące do subiektywizacji procedur administracyjnych, dla których

<sup>713</sup> P. Craig, *Administrative Law*, Oxford–New York 2006, s. 568.

<sup>714</sup> Jak podkreśla Tom Hickman: „the development of public law was not linked to the protection of rights. It was built on the supervisory jurisdiction of the courts to review the way decisions had been made; and, as Lord Diplock’s reference to the *ultra vires* doctrine highlights, the justification was that the courts were holding public officials to the limits of the power that Parliament had conferred. Insofar as public law was viewed as establishing legal principles or standards applicable to government bodies, these were not equated with individual rights: public law, it has been said on high authority, was concerned with enforcing ‘public duties’ and correcting ‘public wrongs’, rather than with protecting rights”, zob. T. Hickman, *Public Law after the Human Rights Act*, Oxford–Portland 2010, s. 15–16.

<sup>715</sup> C. Grewe, *Die Rezeption der EMRK in Frankreich*, [w:] *Menschenrechte in der Bewahrung: die Rezeption der Europäischen Menschenrechtskonvention in Frankreich und Deutschland im Vergleich*, red. C. Grewe, Ch. Gusy, Baden-Baden 2005, s. 106 i n.

<sup>716</sup> J.-B. Auby, *op. cit.*, s. 602.

najważniejsze są gwarancje praworządności administracji i skuteczne instrumenty służące dochodzeniu praw i interesów jednostki, które ucierpiały na skutek działania administracji<sup>717</sup>. W związku z powyższym należy skonstatować wzrost znaczenia adresata odpowiedzialności w strukturze odpowiedzialności administracji publicznej.

## 6. Konstytucjonalizacja a demokratyzacja

Na początku niniejszego rozdziału nastąpiło odniesienie do jurydyzacji, gdyż związku konstytucji z parlamentem, który dokonuje jurydyzacji, są oczywiste i nie podlegają dyskusji. Jednak poczynienie sugestii jakoby polityczność kończyła się z momentem uchwalenia aktu najwyższego w państwie jest dużym uproszczeniem. Inaczej ujmując – ładunek polityczny zawarty w konstytucji nie jest „zdetonowany” z chwilą jej uchwalenia w parlamencie, ponieważ w procesie stosowania to sąd interpretuje wolę polityczną zawartą w przepisach prawa najwyższego. W ten sposób można powiedzieć o konstytucjonalizacji jako stałej wykładni woli politycznej zawartej w prawie najwyższym oraz w ustawach lub – inaczej ujmując – o konstytucjonalizacji jako nośniku demokratyzacji. Sztandarowy przykład w tym zakresie stanowi orzecznictwo niemieckiego *Bundesverfassungsgericht*, który wydał przełomowe rozstrzygnięcia nie tylko w przedmiocie ochrony praw podstawowych jednostki, ale również usprawiedliwienia pozycji suwerennego państwa w procesie integracji europejskiej<sup>718</sup>.

W Europie od dłuższego czasu daje się zaobserwować zjawisko rekompensowania nieufności w procesy polityczne przez pokładanie zaufania do trafności orzeczeń sądowych, co z kolei powoduje głębokie przeobrażenia w procesach demokratyzacji<sup>719</sup>. Być może dlatego desperackie próby „wzmocnienia” tradycyjnej demokracji parlamentarnej są z reguły nakierowane na deprecjonowanie sposobu działania i słuszności rozstrzygnięć instancji sądowych<sup>720</sup>. Współcześnie demokracja nie jest urzeczywistniana wyłącznie

<sup>717</sup> *Ibidem*, s. 603.

<sup>718</sup> Ciekawym przykładem bezpośredniego wpływu prawa krajowego na prawo wspólnotowe przytoczone już sprawy Solange I i Solange II mogą być dowodami na przemożny wpływ prawodawstwa wewnętrznego na proces decyzyjny Wspólnoty. To przecież właśnie stanowisko niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego stało się przyczyną przyspieszenia prac nad takimi dokumentami, jak Karta praw podstawowych. Wiadomo także, że umieszczone w prawie pierwotnym generalne klauzule odwołujące się do szacunku dla człowieka są gwarancją dla państw, iż sama UE ograniczona jest prawami podstawowymi w swoich działaniach. Zob.: orzeczenia *Bundesverfassungsgericht*: BVerfGE 37, 271 vom 29.05.1974 Solange I, BvL 52/71; BVerfGE 73, 339 vom 22.10.1986 Solange II, 2 BvR 197/83.

<sup>719</sup> P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton 2011.

<sup>720</sup> „Po blisko trzydziestu latach działalności [Trybunał Konstytucyjny] uzyskał należną pozycję wśród konstytucyjnych organów państwa, a jego orzecznictwo stało się istotnym i wartościowym elementem praktyki konstytucyjnej w Trzeciej Rzeczypospolitej. Jednak w ciągu niecałego roku sytuacja uległa dramatycznej zmianie, a przeświadczenie o stabilności pozycji Trybunału okazało się w znacznej mierze iluzoryczne”, zob. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, *Od redaktorów naukowych*, [w:] *Na straży państwa prawa...*, s. 21.

w parlamencie, ponieważ sądy interpretują ustawy i w tym sensie dokonują odtworzenia w wyroku woli politycznej zawartej w konstytucji, w ustawach, ale również w prawie ponadpaństwowym. Nie bez znaczenia jest przy tym przywoływanie orzecznictwa trybunałów międzynarodowych albo sądów z innych krajów.

Odnosząc rzeczony fenomen do struktury odpowiedzialności administracji, należy skonstatować, że w tradycyjnym ujęciu demokracji parlamentarnej przedmiot oraz kryterium odpowiedzialności ustala mocodawca odpowiedzialności i jest to decydujący mechanizm gwarancji odpowiedzialności. Natomiast współcześnie nie mniej ważna jest interpretacja woli mocodawcy dokonywana przez trybunał odpowiedzialności. Dzieje się tak również w ramach wspólnoty sądów krajowych i międzynarodowych<sup>721</sup>. W tym wypadku jedność i jednolitość kryteriów odpowiedzialności jest podtrzymywana przez sieciowość określonego typu władzy ponad granicami, w tym wypadku sądów.

Innym przejawem krzyżowania się aspektów demokratyzacji i konstytucjonalizacji są współczesne przeobrażenia odnośnie do sterowania ustawowego. W tradycyjnym rozumieniu sterowanie ustawami jest odzwierciedleniem odpowiedzialności administracji przed polityką jako instancji nakładającej odpowiedzialność w ustawie. Zwłaszcza przepisy materialnego prawa administracyjnego, które regulują przedmiot odpowiedzialności administracji, manifestują wolę politycznego mocodawcy na temat kierunków działania administracji. Natomiast procesy konstytucjonalizacji rozumiane jako promieniowanie warstwy aksjologicznej zawartej w konstytucji uświadamiają, że oto mamy do czynienia ze zmianą akcentowania: z odpowiedzialności administracji za działanie zgodne z prawem (zasada praworządności) na odpowiedzialność wobec zasad i ponadczasowych wartości ogólnoludzkich.

Znaczenie zasad niebywale wzrasta, gdyż ocena sterowania ustawowego staje się problematyczna w obliczu wzmożonego stanowienia norm zadaniowych (finalnych, planowania). Wówczas administracja samodzielnie podejmuje decyzje przez wyważanie relewantnych konkurujących ze sobą wartości. Stąd konieczność istnienia dodatkowych instrumentów umocowania administracji niż samo określenie przedmiotu odpowiedzialności w ustawie. Znaczenie ogólnych zasad prawa wynika z zapotrzebowania ogólnych standardów moralnych w przestrzeni publicznej i ochrony praw jednostki w obliczu stosunkowo wąskiej koncepcji działania administracji w zgodności z prawem<sup>722</sup>. To

---

<sup>721</sup> A. Voßkuhle, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 2010, s. 1 i n.

<sup>722</sup> Jak zauważa Giacinto Della Cananea, wzrost znaczenia konstytucyjnoprawnych zasad nastąpił po II wojnie światowej i to nie tylko w państwach przegranych o systemach totalitarnych. Znamienny przykład stanowi porządek *common law*, w którym kluczową rolę odgrywa stosunkowo pojemna zasada naturalnej sprawiedliwości (*principle of natural justice*), która pozwala odwoływać się do tradycyjnych zasad *immemorial customs* i wydawać orzeczenia, wychodząc daleko poza literę ustawy. Zob. G. Della Cananea, *op. cit.*, s. 448 i n.

natomiast uświadamia, że w sytuacjach konfliktu między przedmiotem odpowiedzialności a kryteriami odpowiedzialności zawsze te ostatnie powinny uzyskać walor pierwszeństwa.

Rozpatrując omawiany fenomen w kategoriach podmiotowych, należy stwierdzić, że o ile sterowanie ustawowe gwarantuje odpowiedzialność administracji przed polityką, o tyle konstytucjonalizacja gwarantuje odpowiedzialność administracji przed jednostką z uwagi na priorytetowe znaczenie ochrony praw podstawowych. Podstawowym „produktem” konstytucjonalizacji są ponadczasowe zasady i wartości ogólnoludzkie, które w porównaniu z ustawami mogą się jawić jako środki zwolnionego czy następczego sterowania, ponieważ inaczej niż ustawy nie są nakierowane na szybką i konkretną akcję czy reakcję<sup>723</sup>. Rzeczony zasady i wartości mają w sobie ogromny potencjał innowacyjny, gdyż kształtują nie tylko poszczególne instytucje prawa administracyjnego, ale i również cały system prawa i są nakierowane na kreowanie, a następnie umacnianie określonych wartości w procesie stanowienia i stosowania prawa<sup>724</sup>.

Znaczenie ponadczasowych zasad prawa ma w systemie unijnym nieporównywalnie większe znaczenie niż w systemie prawa krajowego. Ten aspekt uświadamia jednocześnie jak bardzo są ze sobą splecione procesy konstytucjonalizacji i europeizacji. O ich znaczeniu mowa już w traktatach założycielskich<sup>725</sup>, jednak dopiero traktat lizboński wprowadził art. 6 ust. 3 TUE, stanowiący, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC i wynikające ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich tworzą zasady ogólne i są częścią składową unijnego prawa. Przepis ten nawiązuje do zasad rozwiniętych w toku działalności orzeczniczej TSUE<sup>726</sup> i które w zasadniczym stopniu przyczyniają się do wzmocnienia praworządności w działaniach administracji publicznej.

## 7. Konstytucjonalizacja a europeizacja

Należy podkreślić, że to konstytucje krajowe w ogóle umożliwiły proces europeizacji przez zawarcie odpowiednich norm kompetencyjnych (np. art. 90 Konstytucji RP), zaś uznając istnienie innego porządku prawnego poza nim samym stały się niejako

<sup>723</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013, s. 53.

<sup>724</sup> *Ibidem*.

<sup>725</sup> Art. 340 TFUE reguluje odpowiedzialność państwa „wedle zasad ogólnych prawa, wspólnych wszystkim państwom członkowskim”.

<sup>726</sup> Przede wszystkim należy wspomnieć o sprawie rozstrzyganej przez ETS 7/56 „Algera”, w której wydobyto filozoficzny, polityczny i prawny substrat wspólny wszystkim państwom. ETS stwierdził, że sam traktat nie zawiera postanowień, by rozstrzygnąć konkretny rozpatrywany spór, ale wskazał, że klucz do rozstrzygnięcia znajduje się w normach wypracowanych w orzecznictwie i w doktrynie wszystkich państw członkowskich (*to the rules acknowledged by the legislation, the learned writing and the case law of Member States*). Stąd ETS uznał swą kompetencyjność do powołania się na istniejące zasady państw członkowskich.



fragmentarycznymi konstytucjami większego organizmu ponadpaństwowego, pozostając jednocześnie prawem najwyższym w swoim państwie<sup>727</sup>. To natomiast powoduje swoistą konkurencję o prymat pierwszeństwa między prawem pierwotnym a konstytucją. W odniesieniu do tematycznego zagadnienia chodzi o ustalenie prymatu w określaniu kryteriów odpowiedzialności administracji i ustalaniu hierarchii między nimi.

Na temat doktryny *Solange* była już mowa przy okazji omawiania politycznego charakteru orzeczeń sądowych, jednak w tym samym wyroku niemiecki *Bundesverfassungsgericht* sformułował również uzasadnienie pierwszeństwa stosowania konstytucji przed prawem unijnym, które następnie przejęto i powszechnie powoływano przez sądy konstytucyjne innych państw członkowskich<sup>728</sup>. W tej swoistej sytuacji, kiedy sąd unijny i krajowe trybunały konstytucyjne uznają pierwszeństwo czy to prawa pierwotnego, czy to konstytucji krajowych, kluczową rolę musi odgrywać dialog TSUE z krajowymi sądami konstytucyjnymi<sup>729</sup>. Prowadzenie dialogu wymaga przede wszystkim gotowości do kompromisów i dobrej woli obu sądów.

Z punktu widzenia TSUE priorytetem jest zagwarantowanie jednolitego obowiązywania i stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Natomiast rolą trybunałów krajowych jest kontrola, czy Unia nie zawłaszcza dodatkowych kompetencji, innych niż przewidują traktaty. Stajemy zatem przed dylematem – albo prawo unijne obowiązuje jednakowo i wówczas trybunał krajowy nie może orzec o nieobowiązywaniu poszczególnych norm UE na jego terytorium jako sprzecznych z konstytucją, albo ostatnią instancję stanowią trybunały krajowe orzekające w sprawie zakresu kompetencji udzielonych organom unijnym. Na gruncie krajowego prawa konstytucyjnego i prawa unijnego dylemat ten jest praktycznie nie do rozwiązania, zakres kontroli sądowej obu sądów bowiem pokrywa się w tym ważnym aspekcie. Jednak dotychczasowe doświadczenia stosowania procedur OMK wskazują, że przy zachowaniu kompetencji obu sądów i niezmiennianiu stanowiska w tej sprawie decydujące znaczenie ma postawa obu sądów w konkretnej sprawie i wola poszukiwania kompromisu<sup>730</sup>.

<sup>727</sup> C. Franzius, *Recht und Politik...*, s. 205–288.

<sup>728</sup> Doktryna *Solange* znalazła aprobatę również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, zob. wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49. Na ten temat zob. B. Banaszak, *Limitation of Sovereignty by the European Integration – The Polish Approach*, [w:] *Limitations of National Sovereignty through European Integration*, red. R. Arnold, Berlin 2016, s. 99-108.

<sup>729</sup> J. Wieland, *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, [w:] *Recht und Realität: Festschrift für Christoph Vedder*, red. S. Lorenzmeier, H.-P. Folz, Baden-Baden 2017, s. 253-254.

<sup>730</sup> Karol Kiczka, przywołując poglądy Kazimierza Działochoy, wskazuje w tym względzie, że „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stara się unikać stanowczego stwierdzenia, że istnieje sprzeczność między prawem wspólnotowym a prawem państw członkowskich Unii Europejskiej, zwłaszcza z konstytucją państwa (...). Z drugiej niejako strony sądy konstytucyjne państw członkowskich unikają dzisiaj eksponowania konfliktów między konstytucją a prawem wspólnotowym i wykładają przepisy konstytucji w sposób przyjazny prawu wspólnotowemu (wykładnia pronijna, prowsólnotowa)”, zob. K. Kiczka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty administracji publicznej w poglądach prawnoznawstwa*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej...*, s. 187.

Innym aspektem krzyżowania się procesów konstytucjonalizacji i europeizacji oraz dodatkowo jeszcze demokratyzacji, które należy ocenić zdecydowanie pozytywnie, jest kwestia wzmocnienia partycypacji jednostki i społeczeństwa w procesie decyzyjnym administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że oceniając rozwój partycypacji z perspektywy historycznej, należy stwierdzić stały wzrost znaczenia adresata w strukturze odpowiedzialności administracji. Może sama partycypacja nie jest „wynalazkiem” konstytucjonalizacji, ale bez wątpienia wymiar międzynarodowy rozszerzył sposoby ochrony praw podstawowych o niezbędne elementy partycypacji<sup>731</sup>. Należy tu wskazać nie tylko na ogromną rolę europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz traktatów UE, ale również chociażby na konwencję Aarhus w sprawie partycypacji w ochronie środowiska. Dodatkowo – jak wykazał rozdział poświęcony demokratyzacji – prawo administracyjne poszczególnych państw zawiera wiele szczególnych rozwiązań w kierunku zwiększenia partycypacji jednostki i społeczeństwa.

Niezmiernie ważne są przeobrażenia zachodnich demokracji reprezentatywnych w kierunku wzmocnienia elementów partycypacyjnych obywateli. Dla administracji oznacza to konieczność budowania bezpośredniego kontaktu z jednostką lub ze społeczeństwem oraz przyznania mu praw do bezpośredniego formułowania i realizacji oczekiwań. Wzrost partycypacji wymaga programowej zmiany w strukturze odpowiedzialności administracji, czyli zmiany sposobu funkcjonowania administracji jako podmiotu odpowiedzialności. Stąd hasło demokratyzacji administracji oznacza zwiększenie przejrzystości i transparentności urzędów, wprowadzenia alternatywnych form postępowania konsensualnego oraz otwartej debaty publicznej.

---

<sup>731</sup> J.-B. Auby, *op. cit.*, s. 593.



# Rozdział VI

## Etatyżacja vs. deetatyżacja

### 1. Wprowadzenie

Nieodłącznym elementem refleksji na temat odpowiedzialności administracji jest analiza kontekstu zmieniających się wyobrażeń na temat państwa i różnych wymiarów państwowości. Jest symptomatyczne, że wszystkie opisane powyżej procesy, które kształtują strukturę odpowiedzialności administracji, ukazują jednocześnie oblicze współczesnego państwa. Dotychczasowe rozważania były prowadzone wokół takich kategorii jak prawo, demokracja (polityka), integracja europejska, konstytucja, które wszakże są immamentnie związane z istotą państwowości, choć nie oznaczają tego samego.

Podobnie jak w poprzednich rozdziałach, tak i teraz punktem wyjścia jest uznanie procesowości i pojawiania się zmian w obserwowalnych odcinkach czasowych. Jednak wydaje się, że w przypadku państwa konstatacja dynamiki zmian formuły państwowości – określonej tu mianem kierunków „etatyżacji”, względnie „deetatyżacji” – może posłużyć jako swoiste podsumowanie dotychczasowych rozważań na temat struktury odpowiedzialności administracji publicznej. Funkcjonowanie administracji publicznej w dobie „otwartej państwowości”<sup>732</sup> wymaga bowiem starannej refleksji w związku z zadziwiająco żywotnością XIX-wiecznych poglądów na temat państwa<sup>733</sup>.

W związku z tym w poniższych rozważaniach zostaną w kolejności rozwinięte zagadnienia definicyjne państwa i procesu etatyżacji w kontekście jedności (tożsamości) państwa z administracją oraz towarzyszącej jej dystynkcji na linii państwo – społeczeństwo. Następnie refleksje będą kontynuowane w odniesieniu do władztwa zadaniowego państwa rozumianego jako kompetencja do realizacji zadań publicznych za pomocą administracji oraz w kontekście różnych wymiarów władztwa administracyjnego w państwie.

---

<sup>732</sup> P. M. Huber, *Offene Staatlichkeit...*, s. 403 i n.

<sup>733</sup> Idea państwa i państwowości była przedmiotem szczególnie intensywnych badań nie tylko okresu Republiki Weimarskiej (Hermann Heller, Rudolf Smend i Carl Schmitt), ale również i wcześniejszych okresów monarchii konstytucyjnej (Georg Jellinek, Otto von Gierke, Rudolph Sohm) czy okresu restauracji (Carl Ludwig von Haller, Carl von Rotteck). Szerzej na ten temat U. Di Fabio, *Die Staatsrechtslehre und der Staat*, München 2003, s. 21 i n., 29 i n., 39 i n. Należy wskazać, że również klasycy prawa państwowego we Francji jak Léon Duguit, Maurice Hauriou czy Raymond Carré de Malberg rozwijali w swych badaniach teorię państwa. Na ten temat zob. O. Jouanjan, *Braucht das Verfassungsrecht eine Staatslehre? – Eine französische Perspektive*, „Europäische Grundrechte-Zeitschrift“ 2004, s. 362–365.

Rozdział wieńczy próba nakreślenia kierunków etatyzacji, względnie deetatyzacji, oraz zmian struktury odpowiedzialności administracji za pomocą konkurencyjnych wizji państwa. Podsumowanie stanowi analiza alternatywnych wizji odpowiedzialności państwa i administracji z perspektywy procesów konstytucjonalizacji.

## 2. Jedność państwa i administracji

Postawienie znaku równości pomiędzy zagadnieniem odpowiedzialności państwa i odpowiedzialności administracji jest oczywistym uproszczeniem. Pełny obraz odpowiedzialności państwa nakazuje uwzględnienie ustrojowej zasady trójpodziału władzy w państwie<sup>734</sup>. Niemniej jednak należy pamiętać, że współcześnie trudno o restrykcyjną interpretację tejże zasady, rozumianej jako separacja i definitywny rozdział wszystkich ośrodków władzy w państwie<sup>735</sup>. I chociaż nadal stosunkowo popularna jest tzw. negatywna definicja administracji, skonstruowana przez Ottona Mayera jeszcze w XIX w., to nie ulega wątpliwości, że traktuje ona rzeczywistość w sposób jednostronny i zbyt uproszczony. Podstawowa funkcja podziału władzy polega na ochronie wolności człowieka przed niebezpieczeństwem nadmiernej koncentracji władzy w ręku jednego organu, zgodnie z dewizą – lepiej być rządzonym przez trzech despotów niż przez jednego. Jednak nie ulega wątpliwości, że ta funkcja będzie efektywnie wypełniana nie w drodze dokonania rygorystycznej linii demarkacyjnej, lecz przez dostrzeżenie występowania współzależności, nakładania i zazębiania się wszystkich rodzajów władzy, które pozwolą na równowagę wzajemnie kontrolujących się ośrodków władzy<sup>736</sup>. Co niezmiernie ważne dla naszych rozważań – przesłanką skutecznej kontroli jest dokładne określenie zakresu odpowiedzialności wszystkich podmiotów władzy publicznej.

Nie umniejszając znaczenia zasady trójpodziału władzy i konieczności dyferencjacji odpowiedzialności państwa między judykaturą, legislatywą i egzekutywą, należy

---

<sup>734</sup> Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędziowskiej.

<sup>735</sup> Nie ulega wątpliwości, że funkcja podstawowa administracji sprowadza się do sfery zarządczej przestrzeni publicznej, jednak rysem charakterystycznym współczesnej administracji jest jej multifunkcyjność. O ile na płaszczyźnie strukturalnej łatwo przeprowadzić linię demarkacyjną, odróżniając administrację od parlamentu (nawet jeśli niekiedy bywa mowa o parlamentach gminnych, powiatowych czy wojewódzkich), o tyle na płaszczyźnie funkcjonalnej w administracji mamy do czynienia ze stanowieniem prawa w sensie materialnym i to zarówno przez organy administracji rządowej, jak i samorządowej. W tym miejscu warto jeszcze wskazać na dwoistą funkcję członków rządu i sekretarzy stanu, który na mocy ustawy mogą piastować również mandat poselski, nie mówiąc o posłach będących w życiu zawodowym funkcjonariuszami publicznymi. Zob. ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1799), która stanowi zakaz łączenia funkcji posła z funkcją pracownika administracji rządowej z wyjątkiem członka Rady Ministrów i sekretarza stanu.

<sup>736</sup> E. Schmidt-Abmann, [w:] *Handbuch des Staatsrechts*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, t. 1, Heidelberg 1987, s. 987.

stwierdzić, że jest wiele powodów, dla których odpowiedzialność państwa jest w doktrynie utożsamiana z odpowiedzialnością administracji. W związku z tym niezmiernie istotne wydaje się uwzględnienie uwarunkowań historycznych i ewolucji rozwoju administracji, prawa administracyjnego, zwłaszcza zaś ustaleń piśmiennictwa.

W 1912 r. Oreste Raneletti stwierdził, że „państwo może przetrwać bez ustawodawcy, można sobie go wyobrazić również bez władzy sądowniczej, ale bez administracji żadne państwo funkcjonować nie może. To byłaby anarchia”<sup>737</sup>. Sens takowej wypowiedzi wyjaśnia po części zestawienie administracji z naturą wszystkich rodzajów trójpodzielnej władzy. Chodzi o to, że o ile parlamenty i rządy działają kadencyjnie, a sądy rozstrzygają w konkretnych przypadkach i to nie z własnej inicjatywy, to administracyjna część egzekutywy trwa nawet wówczas, gdy się zmieniają konstytucje i kolejne rządy. Dlatego z historycznego punktu widzenia w Niemczech czy we Francji taka trwałość administracji była utożsamiana z państwem i tradycją państwowości<sup>738</sup>. Należy uściślić, że niniejsze uwagi dotyczą administracji typu kontynentalnego, ponieważ już w Wielkiej Brytanii mamy do czynienia ze słabym ukształtowaniem kategorii państwa.

Drugi argument wiąże się ze sposobem pojmowania i definiowania państwa. Podstawowy dylemat polega na tym, że kategoria państwa trudna jest do uchwycenia z prawniczego punktu widzenia, ponieważ odwołuje się do zależności obowiązujących nie tyle w porządku prawnym, ile panujących w doktrynie i społeczeństwie. Stąd próba definiowania państwa nie może pozostawać tylko w sferze normatywnej i wyłącznie w odniesieniu do teraźniejszości (obowiązującego prawa)<sup>739</sup>. Być może dlatego wśród rozważań na temat istoty państwa i państwowości do dzisiaj zastanawiającą witalnością cieszą się poglądy powstałe jeszcze w czasach przedkonstytucyjnych<sup>740</sup>. Chodzi głównie o wyobrażenia,

<sup>737</sup> P. Schiera, *op. cit.*, s. 399–423.

<sup>738</sup> W odniesieniu do administracji francuskiej Jan Jeżewski słusznie zauważa, że tożsamość państwa wywodzi się w sposób szczególny z „ciągłości administracji, która jest kręgosłupem państwa oraz z przekonania, że rutyna działania administracji jest podstawowym warunkiem stabilności i trwania”, zob. J. Jeżewski, *O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 252.

<sup>739</sup> W popularnym esej o wymownym tytule *Der vermisste Leviathan (Zaginiony Lewiatan)* Christoph Möllers nakreśla wizję państwa i państwowości w odniesieniu do procesów zachodzących w społeczeństwie, pisząc we wstępie: „Da der Begriff Staat keine rein rechtsimmanente Kategorie ist, sondern auf gesellschaftliche Zusammenhänge außerhalb der Rechtsordnung verweist, darf die Darstellung nicht rechtsintern bleiben. Vielmehr wird sie namentlich nach Anschlussdiskussionen mit den Politikwissenschaften suchen. Dabei kann das Buch nicht erst bei seiner eigentlichen Untersuchungsperiode seit Gründung der Bundesrepublik beginnen. Ein Verständnis der Diskussion hat vielmehr zunächst kursorisch verschiedene »Vorgeschichten« aufzuarbeiten, die bis an das Ende des Kaiserreichs zurückführen”, zob. Ch. Möllers, *Der vermisste Leviathan: Staatstheorie in der Bundesrepublik*, Berlin 2008, s. 11.

<sup>740</sup> Fenomen siły oddziaływania i zastanawiającej żywotności przedkonstytucyjnych wyobrażeń o państwie Stefan Haack nazywa mianem *circulus vitiosus*, zob. S. Haack, *L'État – qu'est-ce que c'est? – Wissenschaft vom öffentlichen Recht und ihre Methoden nach sechzig Jahren Arbeit mit dem Grundgesetz*, „Der Staat“ 2010, Bd. 49, Nr. 1, s. 114.



których istotą jest wyróżnienie antagonistycznych interesów sił feudalnych i zwolenników monarchii z jednej strony oraz sił kapitalistycznych i robotniczych z drugiej, symbolizujące rozłam i konieczność odseparowania państwa od społeczeństwa w XIX w. Wówczas państwo było w pełni utożsamiane z organizacją władzy monarchii (egzekutywą), która w wyniku jurydyzacji otrzymała „nowe szaty”, pozostając w swej istocie niezmienną<sup>741</sup>. W szczególny sposób symbiozę egzekutywy z państwem oddawała jedność państwa z biurokracją. W tym kontekście nie dziwi, że członków parlamentu traktowano nie jako integralną część państwa, lecz jako reprezentację przedstawicieli społeczeństwa pochodzącą „z zewnątrz”<sup>742</sup>.

Zabieg odseparowania państwa od społeczeństwa wpłynął w zasadniczy sposób na utożsamianie państwa z administracją (biurokracją) i fakt ten dostarcza nam ważnych wskazówek na temat sposobu konstruowania odpowiedzialności państwa i administracji w tamtym okresie. Biorąc pod uwagę, że celem rozdzielenia państwa od społeczeństwa było zanegowanie praktyk państwa policyjnego i zmanifestowanie dystansu i niemieszania się w sprawy prywatne jednostki, to podstawową osią konstrukcyjną odpowiedzialności państwa i administracji było respektowanie bytu „społeczeństwa” w postaci „autonomicznej przestrzeni prawnej pomiędzy jednostką a państwem”<sup>743</sup>. W konsekwencji nastąpiła redefinicja granic prawa z dychotomicznym podziałem na prawo publiczne i prawo prywatne, który sankcjonował separację państwa od społeczeństwa<sup>744</sup>. Dla kontrastu podajmy, że w krajach anglosaskich, gdzie państwo nigdy nie było postrzegane jako nadrzędny element stosunków społecznych i któremu przypisywano raczej rolę instrumentalną do zaspokajania potrzeb wynikających ze współżycia we wspólnocie, nie widziano konieczności wyszczególniania prawa administracyjnego jako odrębnej

<sup>741</sup> Christoph Möllers trafnie wskazuje w tym względzie: „Der Staat war für den Mainstream der juristischen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts nichts anderes als ein Synonym für die monarchische Exekutive“, zob. Ch. Möllers, *Der vermisste Leviathan...*, s. 16.

<sup>742</sup> I chociaż Max Weber uznawał nieodzowność czynnika politycznego w państwie, to jednak w administracji widział siłę wiodącą i określał ją mianem dominującej formy polityki. Warto przytoczyć wielokrotnie cytowane zdanie Webera: „Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung” [...] „[Die Auswirkung der Herrschaft äußert sich] weder in parlamentarischen Reden, noch in Enunziationen von Monarchen, sondern in der Handhabung der Verwaltung im Alltagsleben”, zob. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft...*, s. 126 i 826. Szerzej na ten temat zob. S. Hensell, *Die Willkür des Staates: Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa*, Wiesbaden 2009, s. 50 i n.

<sup>743</sup> H. Roesler, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, t. 1, Erlangen 1872, s. VIII.

<sup>744</sup> J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, *passim*. Dychotomiczny podział prawa kontynentalnego zapoczątkował również Napoleon, pragnący stworzyć porządek społeczeństwa nowego typu, składającego się z równych sobie obywateli w miejsce starego, mocno zhierarchizowanego społeczeństwa feudalnego. Dla realizacji tego zamierzenia Napoleon zadbał o niezależną i silną egzekutywę, której szczególną strukturę, funkcję i sposób działania regulowało specjalne prawo – prawo administracyjne. Więcej na ten temat zob. L. Basta Fleiner, T. Fleiner, *Allgemeine Staatslehre. Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt*, Berlin 2004, s. 255 i n.

gałęzi od prawa cywilnego<sup>745</sup>. Dla podkreślenia niedominującej roli państwa mowa jest na wyspach o „społeczeństwie bezpaństwowym” w przeciwieństwie do społeczeństwa w „państwie etatystycznym”<sup>746</sup>.

Separacja państwa od społeczeństwa oraz dychotomiczny podział na prawo publiczne i prywatne kształtuje odpowiedzialność państwa i administracji na dwa sposoby. Po pierwsze chodzi o odpowiedzialność w odniesieniu do sfery prywatnej za nieingerencję i poszanowanie praw jednostki dla urzeczywistnienia wolności jednostki. Po drugie, w odniesieniu do sfery publicznej państwo odpowiada za aktywne urzeczywistnianie interesu publicznego za pomocą realizacji zadań publicznych i władztwa administracyjnego<sup>747</sup>. Ten stan podwójnej odpowiedzialności ironicznie opisał flagowy krytyk systemu kontynentalnego Albert Venn Dicey, wskazując na zadziwiającą dwoistość sytuacji prawnej jednostki we Francji, wolnej i niezależnej w sferze politycznej, społecznej i prywatnej, zagwarantowanej w *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, zaś w sferze publicznej poddanej bezwzględnemu reżimowi *puissance publique*<sup>748</sup>.

### 3. Władztwo zadaniowe państwa i władztwo administracyjne

Chociaż pojęcie sfery publicznej stale ewoluuje, to spuścizną pochodzącą z czasów dystynkcji państwo – społeczeństwo jest rozpatrywanie państwa w ujęciu funkcjonalnym, ale już nie tyle w kontekście odpowiedzialności za nieingerencję w wolności jednostki, ile odpowiedzialności za urzeczywistnianie dobra jednostki i dobra wspólnego przez realizację zadań publicznych<sup>749</sup>. Przeprowadzenie linii demarkacyjnej pomiędzy państwem

<sup>745</sup> Jerzy Supernat wskazuje na historyczne przesłanki braku wykształcenia się antagonizmów czy dychotomii na linii państwo – społeczeństwo w Anglii. Autor słusznie zauważa: „Walki rewolucyjne XVII wieku zapewniły skuteczną ochronę angielskiej maszyny państwowej klasie średniej, która sprawowała swoją władzę za pośrednictwem parlamentu. Po wieku XVII angielska klasa średnia nigdy nie znajdowała się w obliczu zagrażającego państwa, przed którym musiała się bronić, jako że de facto to ona była państwem”, zob. J. Supernat, *Rządy prawa...*, s. 116.

<sup>746</sup> Guy B. Peters w odniesieniu do społeczeństwa krajów anglosaskim posługuje się znanym określeniem *stateless society*, zob. G. B. Peters, *op. cit.*, s. 67.

<sup>747</sup> Christoph Möllers pisze w związku z tym, że obu stronom odpowiadało takie podejście – mieszczanństwu, gdyż w ten sposób zagwarantowało sobie sferę wolności i nieingerencji państwa (prawa i wolności jednostki były skierowane na powstrzymanie państwa od ingerencji) oraz państwu, bo jego władztwo administracyjne zostało w ten sposób legitymizowane, zob. Ch. Möllers, *Der vermisste Leviathan...*, s. 16.

<sup>748</sup> A. V. Dicey, *Introduction to the Study...*, *passim*.

<sup>749</sup> Odzwierciedleniem dystynkcji państwo – społeczeństwo na gruncie konstytucji jest dokonanie wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy sferą publiczną, w której organom władzy dozwolone jest tylko to, na co prawo wyraźnie zezwala (zadania administracji), oraz sferą prywatną jednostki, wolną od ingerencji państwa. Takiego rozumowania na gruncie konstytucji i prawa szwajcarskiego dokonuje Dominik Elsner, zob. D. Elsner, *Der funktionelle Staatsbegriff und das verkannte Merkmal staatlichen Handelns*, [w:] *L’État, c’est quoi? Staatsgewalt im Wandel. 54. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten Graz 2014, Baden–Baden 2015*, s. 59 i n.

a społeczeństwem oznacza wyobrażenie silnego państwa, czyli takiego, które potrafi sprostać wysokim oczekiwaniom społecznym w zakresie realizacji zadań publicznych. Oznacza to, że państwo rości sobie prawo do „obsadzania” wszystkich elementów relacyjnych struktury odpowiedzialności poza samym adresatem odpowiedzialności utożsamianym ze społeczeństwem. To natomiast wymaga akceptacji idei przyznania administracji specjalnych prerogatyw (władztwa administracyjnego) oraz funkcjonowania silnego aparatu biurokratycznego, podlegającego nie tylko specjalnym regulacjom prawnym i rozbudowanym pragmatykom zawodu urzędniczego, ale przede wszystkim obowiązywania wysokiego etosu służby publicznej<sup>750</sup>.

Rozpatrywanie państwa z perspektywy władztwa w zakresie realizacji zadań publicznych można wyinterpretować z jednej z pierwszych i nadal popularnych teorii państwa: z tzw. trójelementowej teorii Georga Jellinka (*Drei-Elementen-Lehre*)<sup>751</sup>. Należy wskazać, że już wówczas w doktrynie podważano takie rozumienie państwowości, krytykując fakt, że dwa pozostałe elementy teorii: i ludzie, i terytorium, zostały przedstawione w sposób pasywny i statyczny w obliczu dominującej kategorii władztwa<sup>752</sup>.

W rozważaniach na temat odpowiedzialności państwa (i administracji) trójelementowa koncepcja Jellinka okazuje się jednak pomocna, gdy ją potraktujemy jako punkt wyjścia do dokonania dalszej dyferencjacji w zakresie władzy państwowej. Jeżeli atrybuty władztwa i władzy państwowej odniesiemy do realizacji zadań publicznych, to można wyróżnić kompetencje decyzyjne (co do treści zadania), kompetencje organizacyjne (umożliwiające realizację zadań w odpowiedniej formie) oraz wreszcie ostateczną odpowiedzialność państwa (że zadanie zostanie w ogóle wykonane i w jakim zakresie)<sup>753</sup>.

Ilustrację rzeczonych kompetencji w zakresie władztwa zadaniowego można prześledzić, sięgając do czasów kształtowania się idei państwowości<sup>754</sup>. Należy zwrócić uwagę na prawidłowość polegającą na tym, że procesy umacniania państw nowożytnych znamionuje stałe powiększanie atrybutów władzy i władztwa zadaniowego. Jako przykłady relewantne w omawianej materii mogą posłużyć: w zakresie kompetencji

<sup>750</sup> Temat ten jest niezmiernie aktualny również współcześnie, zob. M. Zdyb, *Standardy służby publicznej. Uwagi ogólne*, „Annales UMCS”, sectio G (Ius) 2017, nr 2, s. 9–28.

<sup>751</sup> W sformułowanej w roku 1900 teorii Georg Jellinek definiuje państwo jako „die mit ursprünglicher Herrschaftsmacht ausgerüstete Körperschaft eines sesshaften Volkes (Gebietskörperschaft)”. Autor odwołuje się zatem do trzech podstawowych elementów konstytutywnych państwa: terytorium, obywateli i władzy, zob. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, t.1: *Das Recht des modernen Staates*, Berlin 1900, *passim*.

<sup>752</sup> W 1928 r. Rudolf Smed używa dla zobrazowania swoich spostrzeżeń metafory talerza i marionetek w teatrze kukielkowym sugerując, że teoria trójelementowa ukazuje państwo: „als räumliche Wirklichkeit auf sein Gebiet als auf eine räumlich tragende Plattform, wie auf eine Untertasse [...] durch diese [Menschen – R.K.-W.] zusammengehalten werden wie die Puppen eines Marionettentheaters durch das Fadenbündel des Puppenspielers“, zob. R. Smed, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München 1928, s. 55.

<sup>753</sup> P. Genschel, B. Zangl, *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2007, Nr. 20–21, s. 11.

<sup>754</sup> *Ibidem*.

decyzyjnej – stopniowe ograniczanie i przejmowanie rozległych prerogatyw władzy od szlachty, kleru czy silnych miast; w sferze kompetencji organizacyjnych – ustanowienie stałej zawodowej armii, państwowych poborców podatków, tworzenie państwowych szkół czy szpitali i likwidowanie w tym względzie monopolu organizacji kościelnych; natomiast w zakresie ostatecznej odpowiedzialności państwa – historyczny proces uniezależnienia się państw od władzy zwierzchniej papieża czy cesarza<sup>755</sup>.

Współcześnie daje się zaobserwować proces odwrotny. Państwo świadomie i dobrowolnie rezygnuje z aspiracji gromadzenia i stałego powiększania rozmaitych postaci władztwa zadaniowego, przy czym dalsze przekazywanie stosownych kompetencji następuje nie na rzecz uprzywilejowanych warstw społecznych, lecz na rzecz podmiotów międzynarodowych, regionalnych czy lokalnych, jak również tych o charakterze społecznym czy prywatnym<sup>756</sup>. Tak rozumiana „dyfuzja władzy” nie przebiega *en bloc*. O ile atrybuty władzy decyzyjnej przechodzą do podmiotów supranarodowych i międzynarodowych, o tyle kompetencje organizacyjne do podmiotów prywatnych i społecznych. Z kolei ostateczna odpowiedzialność pozostaje zawsze w domenie klasycznego państwa, które w celu utrwalenia tejże funkcji ulega swoistej centralizacji<sup>757</sup>.

Utożsamianie państwa z zadaniami publicznymi realizowanymi przez administrację prowadzi do konstatacji, że odpowiednio nasilenie zjawiska etatyżacji oznaczać będzie wzrost zadań publicznych, zaś rezygnacja z niektórych z nich – deetatyżację.

<sup>755</sup> Ilustracją różnorodności ośrodków władzy decyzyjnej, organizacyjnej i w zakresie ostatecznej odpowiedzialności na gruncie prawa polskiego będzie długotrwały i złożony proces powstawania Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie w okresie I Rzeczypospolitej (zob. J. Draus, *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie 1918–1946. Portret kresowej uczelni*, Kraków 2006, s. 13 i n.). Otóż na początku XVII w. doszło do założenia kolegium jezuickiego dzięki usilnym staraniom wpływowej osoby hetmana Stanisława Żółkiewskiego, który przewodniczył pertraktacjom pomiędzy jezuitami a miastem Lwów w sprawie przekazania zakonowi odpowiedniego majątku (zob. A. Redzik, *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009, s. 22). Pół wieku później król Jan Kazimierz wydaje akt erekcyjny o utworzeniu uniwersytetu na bazie kolegium, którego jednak początkowo nie zatwierdził ani sejm, ani papież, m.in. ze względu na protest Uniwersytetu Jagiellońskiego i Akademii Zamojskiej w obawie przed konkurencją nowego ośrodka. Przytoczony przykład wyraźnie wykazuje brak jednego silnego ośrodka decyzyjnego oraz przeplatanie się licznych, nierzadko sprzecznych ze sobą interesów króla, sejmu, magnaterii, szlachty, mieszczaństwa, papieża, kleru, a wreszcie i samych ośrodków akademickich. Zob. I. Lewandowska-Malec, *Spór akademików z jezuitami o monopol na szkolnictwo wyższe w Koronie. Zagadnienia historycznoprawne*, [w:] *Cuius regio, eius religio? Zjazd Historyków Państwa i Prawa (Lublin, 20–23.IX.2006 r.)*, red. G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska, t. 2, Lublin 2008, s. 85 i n. Problematykę w szerszym kontekście zmian we współczesnym prawie szkolnictwa wyższego zob. R. Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna. Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, AUWr 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C, część 1, s. 149 i n.

<sup>756</sup> Iwona Niżnik-Dobosz analizuje odpowiednio przemiany formuły państwowości z punktu widzenia globalizacji, deterytorializacji oraz regionalizacji, zob. I. Niżnik-Dobosz, *Państwo w nauce administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością...*, s. 498 i n. Zob. również J. Czaputowicz, *Państwo i administracja w zmieniającym się świecie*, [w:] *Państwo i administracja w zmieniającym się świecie*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 13 i n.

<sup>757</sup> P. Genschel, B. Zangl, *op. cit.*, s. 12.

Kontinuum „etatyżacja – deetatyżacja” odzwierciedla do pewnego stopnia występowanie dystynkcji na linii „publiczne – prywatne” czy „państwo – społeczeństwo”. Należy jednakowoż stwierdzić, że współcześnie tak rozumiana deetatyżacja nie oznacza ostatecznej rezygnacji państwa z odpowiedzialności za określone zadanie, ponieważ wycofanie się z aktywności na pewnym polu (np. w wyniku prywatyzacji) oznacza konieczność podjęcia przedsięwzięć korygujących (np. regulacja sprywatyzowanych rynków). Ta prosta zależność uzmysławia pułapkę myślenia w kategoriach binarnych i nakazuje przyjęcie założenia, że nasilanie zjawisk etatyżacji względnie deetatyżacji w demokratycznym państwie prawa jest zawsze refleksją woli suwerena jako ostatecznego decydenta w państwie.

Dynamizm rozwoju państwowości polegający na etatyżacji, względnie deetatyżacji, dowodzi jednocześnie, że każde odstępstwo od klasycznej, czyli samodzielnej, realizacji zadań przez państwo „w pojedynkę” wymaga dopuszczenia współuczestnictwa w sprawowaniu władzy innych podmiotów publicznych (regionalnych lub lokalnych) lub supranarodowych i międzynarodowych, albo też prywatnych i społecznych. Z kolei współuczestnictwo skutkuje zjawiskiem dyferencjacji i wielopostaciowości odpowiedzialności administracji za realizację zadania lub za współrealizację, za finansowanie zadania lub za współfinansowanie, za koordynację, za nadzór, za regulację lub za końcową gwarancję, że zadanie będzie wykonane w ogóle i na określonym poziomie.

Przedstawiona powyżej propozycja ujęcia władztwa zadaniowego dobrze oddaje ewolucję i przekształcenia odpowiedzialności państwa i administracji w długim przedziale czasowym. Należy jednak mieć na uwadze, że tak jak wszelkie spojrzenia historyczne charakteryzuje wysoki stopień ogólności, tak w niniejszej systematyce należy dokonać głębszych dyferencjacji w odniesieniu do władztwa administracyjnego.

Utożsamianie państwa i administracji z władztwem ma konotacje historyczne. Okres umacniania państw nowożytnych bowiem kojarzony jest nie tyle z administracją o określonym profilu realizowanych zadań publicznych, ile z administracją wyposażoną w atrybut władztwa. Nieodzowność łącznego występowania państwa i administracji, czy – ściślej mówiąc – państwa z władztwem administracyjnym następowało przez ignorowanie pozostałych komponentów państwa, takich jak parlament<sup>758</sup>. Takie rozumienie skutkowało rygorystycznym rozdziałem prawa od polityki (jako postulat idei państwa prawa), co z kolei wpływało na oddalenie perspektywy demokratycznej w państwie.

---

<sup>758</sup> W podobnym duchu wypowiada się Franciszek Longchamps, pisząc: „Nie zamierzamy tu podzielać stanowiska tych, którzy władztwo traktują jako pewien stan przedprawny, *ex post* regulowany prawem administracyjnym; koncepcja taka odpowiada pewnemu historycznemu stadium prawa administracyjnego, zwłaszcza w monarchiach konstytucyjnych, ale nie byłaby dziś trafna, skoro zasadą naczelną jest, że wszelka działalność organów państwa opiera się na prawie”. Zob. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 1, s. 19.



Wyprzedzając tok rozważań w porządku chronologicznym rozwoju administracji, należy stwierdzić, że dopiero najnowsze teorie typu *governance* uświadamiają konieczność odejścia od utożsamiania państwa z władztwem i nie stawiają przed koniecznością wyboru: albo państwo i władztwo, albo sfera prywatna (apolityczna) i wolność działania jednostki i społeczeństwa. Jednak takie podejście stwarza w nauce dylemat utracenia państwa z oczu jako centralnej kategorii porządkującej sferę publiczną. Stąd postulat nowej dogmatyki, która nie upatruje istoty państwowości we władztwie i w odseparowaniu od społeczeństwa<sup>759</sup>.

Dlatego pojawia się uzasadnione pytanie: czy władztwo administracyjne powinno być utożsamiane wyłącznie ze sferą *imperium*, którego istota polega na jednostronnym i władczym określeniu sytuacji prawnej jednostki oraz na możliwości zastosowania bezpośredniego przymusu, tj. bez ingerencji sądów? Innymi słowy – czy z władztwem mamy do czynienia wyłącznie w przypadku działania administracji w formie aktów publicznoprawnych (indywidualnych aktów administracyjnych oraz aktów generalnych o charakterze normatywnym)<sup>760</sup>? W kontekście odpowiedzialności administracji pytanie jest istotne, ponieważ każdorazowe dokonanie kwalifikacji prawnej formy działania administracji, niezależnie od usytuowania jej w sferze *imperium* czy *dominium*, oznacza indywidualizację odpowiedzialności publicznoprawnej co do podmiotu, przedmiotu i skutków działania<sup>761</sup>.

Chcąc przybliżyć fenomen władztwa administracyjnego, należy się odnieść do szerszego pojęcia „sprawowania władzy publicznej”, które na gruncie obowiązującego prawa przynależy głównie do narodu (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP), a następnie do wszystkich rodzajów trójpodzielnej władzy (art. 10 Konstytucji RP). Sprawowanie władzy wskazuje jednocześnie na aspekt czynnościowy, przy czym nie ulega wątpliwości, że eksponowanie kontekstu wykonywania zadań publicznych doprowadza do utożsamiania

<sup>759</sup> S. Haack, *op. cit.*, s. 115–116.

<sup>760</sup> Tego zdania jest przeważająca część doktryny, zob. m.in. W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 51; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne, pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 113; Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególnie postać władzy państwowej*, AUWr No. 1313, „Prawo” 1992, t. CCVI, s. 151; M. Stahl, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2000, s. 61; Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 40.

<sup>761</sup> W tym względzie Dariusz R. Kijowski słusznie zauważa, że „także przy zawieraniu umów cywilnoprawnych czyniący to funkcjonariusze publiczni ponosić mogą odpowiedzialność publicznoprawną za naruszanie reguł prawa prywatnego. Co więcej, ponosić mogą taką odpowiedzialność za niewłaściwe działania faktyczne (chodzi mi tu o przepisy art. 13 pkt 6, art. 17, 18 i 18b ustawy z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.). Może się zatem okazać, że czynność z pozoru prawnie indyferentna może jednak wywoływać skutki prawne, co uzasadniałoby przyjęcie, że kwalifikuje się do którejś z wyodrębnionych lub wymagających wyodrębnienia prawnych form działania administracji”. Zob. D. R. Kijowski, *Pojęcie prawnych form działania administracji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 218.



władzy i władztwa z administracją publiczną. W tym zresztą znaczeniu władztwo jest postrzegane również w innych państwach europejskich. Na gruncie prawa konstytucyjnego i administracyjnego w Niemczech mowa jest o *Ausübung der öffentlichen Gewalt*, na gruncie prawa francuskiego – *puissance publique, service public* czy *travail public*<sup>762</sup>, zaś na gruncie prawa włoskiego – *l'attività amministrativa e la funzione amministrativa*<sup>763</sup>.

Tradycyjne pojmowanie „sprawowania władzy publicznej” było wyłącznie kojarzone z korzystaniem z władczych form działania przez administrację. To pojmowanie w sposób zasadniczy zmodyfikował Georg Jellinek, wskazując, że władztwo i każda ingerencja państwa musi być prawnie legitymowana<sup>764</sup>. Z czasem w sprawowaniu władzy i władztwa zaczęto upatrywać nie tylko stosowanie środków przymusu, ale również sprawowanie funkcji administracji świadczącej (*Daseinsvorsorge, service public*)<sup>765</sup>. Współcześnie sprawowanie władzy publicznej to podejmowanie wszelkich działań niezależnie od ich kwalifikacji prawnej. A zatem niezależnie, czy administracja działa w sferze *imperium*, czy *dominium*, to z istoty wykonywania zadań publicznych automatycznie mamy do czynienia ze sprawowaniem władzy publicznej. Inaczej ujmując – niezależnie, czy administracja występuje w obrocie prawnym jako podmiot prawa publicznego, czy jako podmiot prawa prywatnego, to nie wyzbywa się funkcji sprawowania władzy publicznej<sup>766</sup>.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że nieodłącznym elementem odpowiedzialności administracji jest wszechobecny kontekst sprawowania władzy publicznej, który oznacza obowiązek realizacji wartości wyznaczonych przez prawo administracyjne,

<sup>762</sup> R. Chapus, *op. cit.*, s. 5.

<sup>763</sup> B. G. Mattarella, [w:] *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale I*, red. S. Cassese, Milano 2000, s. 631.

<sup>764</sup> G. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, wyd. 3, Berlin 1931, s. 387.

<sup>765</sup> Warto w tym miejscu przypomnieć – na gruncie prawa niemieckiego Ernst Forstthoff rozpatrywał usługi publiczne (*Daseinsvorsorge*) z punktu widzenia publicznych praw podmiotowych, definiując je jako prawo jednostki żądania od państwa konkretnego działania lub zaniechania (E. Forstthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger...* s. 54; *idem, Rechtsfragen der Leistenden...*, s. 211; *idem, Allgemeines Verwaltungsrecht*, t. 1, wyd. 10, Stuttgart 1973, s. 322).

<sup>766</sup> Zob. postanowienie TK z 22.05.2007 r., SK 70/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 61 oraz zdanie odrębne sędzi E. Łętowskiej, opubl.: OTK-A 2007, nr 6, poz. 60. Trybunał zaznacza w uzasadnieniu: „Wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, a więc i sprawowanie władzy publicznej, odbywa się przede wszystkim, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze *imperium*. Jednak z wykonywaniem zadań publicznych mamy także do czynienia, gdy gmina – jako osoba prawna – działa w sferze *dominium* w obrocie prawnym (postanowienie TK z 23.02.2005 r., Ts 35/04, OTK-B 2005, nr 1, poz. 26). Nie można bowiem zapominać, że gmina stanowi utworzoną z mocy prawa wspólnotę mieszkańców powołaną do realizowania zadań publicznych (art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji) i właśnie ta cecha przesądza o ustrojowym charakterze gminy. Charakter ten zachowuje ona również wtedy, gdy jako osoba prawna występuje w obrocie prawnym. Przyznanie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 165 Konstytucji osobowości prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony w zakresie samodzielności stanowi bowiem gwarancję prawidłowego wykonania zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej”. Na ten temat zob. również M. Wyrzykowski, M. Ziolkowski, *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy...*, s. 309.

których nie da się urzeczywistniać działaniami zlokalizowanymi „poza władzą”<sup>767</sup>. W tym sensie w literaturze słusznie wskazuje się na cechę niezbywalności i swoistego monopolu władzy administracji w realizacji zadań publicznych<sup>768</sup>, która w konsekwencji rzutuje na niezbywalność odpowiedzialności administracji za urzeczywistnianie dobra jednostki i dobra wspólnego.

W niniejszych rozważaniach należy dokonać dyferencjacji terminologicznej, odnosząc sprawowanie władzy publicznej przez administrację do władztwa administracyjnego. Ponieważ sprawowanie władzy zarówno w ujęciu socjologicznym<sup>769</sup>, jak i prawniczym<sup>770</sup>, jest związane z wywieraniem wpływu na podmioty zewnętrzne, to władztwo administracyjne należy pojmować jako instrument prawny nadany administracji w celu sprawowania władzy publicznej. Jednocześnie za pomocą instrumentu władztwa następuje indywidualizacja odpowiedzialności administracji, ponieważ zostaje ona przypisana do konkretnego organu (funkcjonariusza), któremu prawo przyznaje kompetencje do realizacji normy prawa administracyjnego<sup>771</sup>. Innymi słowy – użycie władztwa administracyjnego w ramach sprawowania władzy publicznej wiąże się z zastosowaniem konkretnej formy działania administracji publicznej, której kwalifikacja prawna ma podstawowe znaczenie dla określenia skutków prawnych działania w procesie ochrony praw jednostki. Kwalifikacja prawna formy działania administracji ma zatem znaczenie dla określenia odpowiedzialności organu administracji wobec podmiotu administrowanego.

Jak wyżej zostało wykazane, sprawowanie władzy publicznej zachodzi niezależnie od tego, czy administracja działa w sferze *imperium*, czy *dominium*. Stąd powstaje konstatacja, że sprawowanie władzy publicznej przez administrację oraz towarzyszący jej atrybut władztwa należy analizować łącznie w kontekście zmiany formuły państwowości

---

<sup>767</sup> Na temat władzy i władztwa administracyjnego w kontekście aksjologicznym Mariusz Krawczyk zauważa: „Organy administracji są powołane do stania na straży wartości wyznaczonych przez prawo administracyjne [...] W tym też zasadza się sedno istnienia władztwa administracyjnego: określonych wartości (materialnych i niematerialnych) nie da się pozyskać, chronić, ani intensyfikować przez działania zlokalizowane «poza władzą»” – zob. M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie...*, s. 130.

<sup>768</sup> *Ibidem*; W. Chróścielewski, *op. cit.*, s. 49–59.

<sup>769</sup> Przykładowo Max Weber określa sprawowanie władzy jako możliwość realizacji swojej woli pomimo oporu innych. Na ten temat zob. A. Chrisidu-Budnik, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 260.

<sup>770</sup> Przykładowo Stanisław Kasznica twierdzi, że władza jest stanem, w którym jej nosiciel działaniem swoim niezależnym od woli „podwładnego” powoduje lub ma możliwość spowodowania w sferze jego życia albo też w dziedzinie stosunków jego do świata zewnętrznego, pewnych z góry przez siebie samego określonych przejawów (zjawisk) i dzięki temu – osiągnięcia pewnego z góry przez siebie samego określonego celu czy celów”. Zob. S. Kasznica, *Władza*, Warszawa 1996, s. 14–15.

<sup>771</sup> Władztwo administracyjne jest w tym znaczeniu użyty jako konstytutywny element definicji „organu administracji publicznej”. Zdaniem Zbigniewa Pulki „możliwość podejmowania działań władczych stanowi immanentną cechę organu administracyjnego, dla którego realizacja władzy państwowej w formach administracji jest podstawową funkcją wyznaczoną przez przepisy prawa. [...] Pojęcie władztwa administracyjnego stanowi istotny element konstrukcyjny pojęcia organu administracji państwowej”. Zob. Z. Pulka, *op. cit.*, s. 150-151.

w kierunku „państwa kooperatywnego” oraz jednoczesnej zmiany formuły odpowiedzialności państwa i administracji. I władza, i władztwo administracyjne nie powinny być redukowane wyłącznie do prawnych nakazów i zakazów, gdyż tu od dawna istnieją klasyczne mechanizmy prawne gwarantujące odpowiedzialność administracji, zaś jednostka ma cały wachlarz środków prawnych, które pozwolą na wyegzekwowanie odpowiedzialności organu w sporze prawnym. Wielokrotnie złożone realia funkcjonowania sfery publicznej nakazują analizowanie władzy i władztwa w kontekście misji administracji polegającej na sterowaniu życiem społecznym<sup>772</sup>, wymagającej zastosowania ciągu działań, w których występują zarówno klasyczne elementy władztwa, jak i formy oparte na współpracy i sieciowości<sup>773</sup>. W tej perspektywie ocena odpowiedzialności administracji nakazuje kierowanie jednakowej uwagi na działania władcze i niewładcze administracji.

Konkludując dotychczasowe rozważania, należy zaproponować następujące rozumienie zjawiska etatyzacji vs. deetatyzacji, które odzwierciedla przekształcenia formuły państwowości w obserwowalnych odcinkach czasowych, powodując jednocześnie zmiany odpowiedzialności administracji publicznej. Istnienie dystynkcji na linii państwo – społeczeństwo oraz publiczny–prywatny pozwala na określenie granic etatyzacji, w której ramach następuje realizacja zadań przez administrację. Optyka takiego podziału sugeruje prosty rozkład odpowiedzialności państwa i administracji, który się sprowadza do nieingerencji w prywatną sferę jednostki i do nakazu aktywnego kształtowania przestrzeni publicznej. Pogłębioną dyferencjację w zakresie rozkładu odpowiedzialności państwa i administracji uzyskujemy przez analizę władztwa zadaniowego państwa, na które składają się kompetencje decyzyjne, organizacyjne oraz obowiązek przejęcia ostatecznej odpowiedzialności. Skupienie rzeczonych kompetencji w ręku państwa będzie odpowiednio oznaczał stopień nasilania się procesu etatyzacji, zaś ich przekazywanie do innych ośrodków władzy – deetatyzację. Dodatkowym wyznacznikiem przekształceń formuły odpowiedzialności państwa jest ewoluowanie rozumienia władzy publicznej i władztwa administracyjnego, które współcześnie powinno być utożsamiane z działaniem administracji niezależnie od kwalifikacji prawnej form działania do sfery *imperium* lub *dominium*.

---

<sup>772</sup> W tym kontekście Jan Zimmermann wskazuje na potoczne rozumienie czasownika „sterowanie”, bliskie środowisku żeglarstwa czy lotnictwa. Autor zauważa: „Kieruje się czymś bardziej pewnym – samochodem, który jedzie po wyznaczonym fizycznie trakcie czy drodze. Steruje się pojazdem, którego droga jest wyznaczona w istocie wirtualnie w przestrzeni wodnej lub powietrznej. Są tylko sygnały świetlne lub dźwiękowe, są radary i różne urządzenia elektroniczne, ale sterujący musi manewrować w płynnej przestrzeni. Właśnie w przestrzeni niepewnej. Prawo administracyjne pozwala administracji «sterować» i uczy ją «sterowania», poruszania się w niepewnej i przynoszącej stałe zwroty i niespodzianki przestrzeni publicznej”. Zob. J. Zimmermann, *Niepewność w prawie administracyjnym czy niepewność prawa administracyjnego*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki...*, s. 17 i n.

<sup>773</sup> W odniesieniu do władztwa planistycznego gminy zob. W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 73.

#### 4. Odpowiedzialność administracji w ujęciu konkurencyjnych wizji państwa

Podsumowaniem rozważań na temat odpowiedzialności administracji będzie ukazanie procesów etatyżacji vs. deetatyżacji za pomocą konkurencyjnych wizji państwa, które ilustrują odmienne podejścia i wyobrażenia co do podstawowych celów i funkcji państwa<sup>774</sup>. Swoista „atrakcyjność” wizji wynika z trudności dokonywania definicji czy klasyfikacji, gdyż państwo nie jest łatwe do uchwycenia w kategoriach czysto prawnych<sup>775</sup>. Tę prawidłowość podkreślali już pierwsi teoretycy prawa państwowego, jak Georg Jellinek<sup>776</sup> czy Hans Kelsen<sup>777</sup>, wskazując na dwupostaciowość bytu państwowego – raz jako kausalna rzeczywistość (*soziale Realität*), a raz jako normatywny ideał (*normative Idealität*)<sup>778</sup>.

Konsekwencją rzeczowej dwupostaciowości jest odmienna logika i dynamika rozwoju teorii państwowych na gruncie nauk społecznych i prawnych. Wizje nauk społecznych nie mają być odwzorowaniem procesów historycznych czy regulacji prawnych, lecz ukazują wielość zaproponowanych teorii i w tym sensie wyróżniają się heterogenicznością<sup>779</sup>. Natomiast typologia państw w dogmatyce prawa opiera się na koncepcji demokratycznego państwa prawa, względem której nie sposób konstruować modeli dyskursywnych<sup>780</sup>. Brakuje wszakże alternatywy dla ponadczasowych podstaw aksjologicznych, takich jak sprawiedliwość, wolność czy równość, na których opiera się legitymacja władzy publicznej. Dlatego jedyny dopuszczalny podział ma charakter binarny, wyróżniający „jedynie” dwa typy państw. Pierwszy ma charakter przedkonstytucyjny, gdzie zadania

<sup>774</sup> Rozważania poświęcone konkurencyjnym wizjom państwa stanowią zmienioną, zaktualizowaną i poszerzoną wersję mojego artykułu, zob. R. Kusiak-Winter, *Reformy w administracji z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 11, s. 5–21.

<sup>775</sup> Orientacja dogmatyki prawa na kategorię państwa ma w istocie charakter ideologiczny, a nie naukowy, zob. K. F. Röhl, S. Machura, *100 Jahre Rechtssoziologie: Eugen Ehrlichs Rechtspluralismus heute*, „Juristenzeitung” 2013, s. 1123.

<sup>776</sup> G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre...*, s. 19.

<sup>777</sup> H. Kelsen, *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*, Stuttgart 1922, s. 2; H. Kelsen, *Reine Rechtslehre...*, s. 78.

<sup>778</sup> Na temat dylematu, czy państwo jest sprawdzalną rzeczywistością, czy bytem normatywnym zob. O. Lepsius, *Eine deutsche Perspektive: Von der Staatstheorie zur Theorie der Herrschaftsformen*, „Europäische Grundrechte-Zeitschrift” 2004, s. 375 i n.

<sup>779</sup> Jako przykład może posłużyć typologia autorstwa Christophera Hooda, który wykorzystując perspektywę antropologiczną, wyróżnił państwo hierarchiczne, państwo indywidualistyczne, państwo egalitarne oraz państwo fatalistyczne, zob. Ch. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford 1998. Natomiast teoria instytucjonalna jest wiodącym punktem odniesienia dla Jamesa Marcha i Johana Olsena, którzy wyróżnili państwo instytucjonalne, państwo „przetargu zbiorowego” oraz „państwo-supermarket”, świadczące usługi w warunkach konkurencji, zob. J. G. March, J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York 1989, s. 69 i n., polskie wydanie: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Sielski, Warszawa 2005.

<sup>780</sup> Na temat koncepcji demokratycznego państwa prawa jako podstawowego punktu odniesienia w ocenie reform w administracji zob. J. Przedzińska, *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w świetle zasad administracji publicznej demokratycznego państwa prawa*, Wrocław 2012, niepubl.

publiczne są pojmowane jako przywileje administracji. Drugi typ to państwo prawa, w którym zadania publiczne stanowią obowiązek administracji unormowany w konstytucji oraz w ustawach<sup>781</sup>.

Należy mieć świadomość niebezpieczeństw i pułapek poszukiwania punktów stycznych pomiędzy rygorystyczną typologią nauk prawnych a heterogeniczną systematyką pozostałych nauk społecznych. Przykładowo autor teorii systemów Niklas Luhman przyjął założenie, wedle którego państwo jest wyłącznie jednym z wielu subsystemów społeczeństwa, co jest z pewnością wartościowe dla socjologii, ale dla nauki prawa publicznego oznacza zagładę<sup>782</sup>.

Jako swoisty pomost w ramach dwupostaciowości pojmowania państwa może posłużyć kategoria dobra wspólnego (interesu publicznego)<sup>783</sup>, którego urzeczywistnienie warunkuje byt państwa na każdym etapie rozwoju. Odpowiedzialność państwa i administracji za realizację rzeczonych wartości jest podstawowym punktem odniesienia zarówno w naukach prawnych, jak i w innych naukach społecznych, takich jak politologia czy socjologia.

Dlatego w badaniach nad odpowiedzialnością niezmiernie istotny jest postulat o uwzględnienie dorobku nauk społecznych opisujących rzeczywistość społeczną i tworzących uogólnienia teoretyczne w naukach prawnych, a szczególnie w części dotyczącej prawa publicznego<sup>784</sup>. Specyfiką pojmowania dobra wspólnego (interesu publicznego) w doktrynie prawa administracyjnego jest uwzględnienie zarówno występowania pierwiastków petryfikujących, czyli stabilizujących system prawny, jak i pierwiastków dynamizujących, które przystosowują wykładnię prawa do zmieniających się potrzeb społecznych w dobie przemian cywilizacyjnych. Pojęcie interesu publicznego i dobra wspólnego w państwie prawa musi być stabilne i przewidywalne, gdyż determinuje funkcje państwa i określa granice jego ingerencji w sferę praw jednostki<sup>785</sup>. Z drugiej jednak strony podkreśla się jednocześnie, że interpretacja tych kategorii ewoluuje w czasie i jest odmienna w różnych fazach rozwoju<sup>786</sup>. Zmienność pojmowania interesu publicznego oznacza przykładowo postulat stopniowości związania administracji prawem. W przeciwnych

<sup>781</sup> A. Błaś, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 131 i n.

<sup>782</sup> Ch. Möllers, *Der vermisste Leviathan...*, s. 79.

<sup>783</sup> O ile do niedawna w literaturze wykazywano, że kategoria „dobra wspólnego” jest w istocie synonimem „interesu publicznego” (zob. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 96–97), to w najnowszych opracowaniach wskazuje się na szersze rozumienie pojęcia dobra wspólnego, które zdaje się lepiej pasować do współczesnych realiów kryzysu państwa i państwowości (zob. I. Lipowicz, *Dobro wspólne...*, s. 17 i n.).

<sup>784</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 10; A. Pakuła, *Interes publiczny jako kryterium polityki wobec administracji publicznej*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 511 i n.

<sup>785</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa...*, s. 99.

<sup>786</sup> Zofia Duniewska trafnie zauważa, że dobro wspólne jest jednym z nieostrych pojęć prawnych i prawniczych, jest „zmiennie i chwiejnie – poddane konotacjom aksjologicznym, ideologicznym, politycznym i społecznym. Może ono znamionować coś naprawdę dobrego i wspólnego, może też stać się



przypadkach interes publiczny spowodowałby konieczność obchodzenia prawa, co deprecjonowałoby rolę prawa, powodując również hipokryzję administrujących<sup>787</sup>. W związku z powyższym należy skonstatować, że konkurencyjne wizje państwa w żaden sposób nie mogą podważać ani modyfikować pierwiastków petryfikujących, zaś niniejsze rozważania będą prowadzone w odniesieniu do elementów dynamicznych, zmiennych w czasie. Każda alternatywna wizja powoduje określone przesunięcie akcentów w sposobie interpretowania i urzeczywistniania dobra wspólnego i interesu publicznego.

Systematyka konkurencyjnych wizji państwa ilustruje odmienne sposoby konstruowania struktury odpowiedzialności administracji w państwie prawa. Punktem wyjścia jest założenie, że każdej z wizji właściwy jest unikalny układ powiązań i zależności na linii państwo – społeczeństwo, który – jak już wcześniej wykazano – determinuje w znacznym stopniu rozumienie odpowiedzialności państwa i administracji. W dalszej kolejności zostanie wykazane, że relacje państwo – społeczeństwo i odpowiadająca im koncepcja odpowiedzialności państwa za realizację zadań publicznych determinują całą strukturę odpowiedzialności administracji publicznej w jej aspekcie przedmiotowym (pożądane cele i realizowane zadania publiczne), podmiotowym (podmioty właściwe do realizacji interesu publicznego), jak również w zakresie doboru adekwatnych form działania administracji publicznej. To z kolei pozwoli zidentyfikować wyznaczniki badanej wizji państwa odnośnie do władztwa zadaniowego państwa z układem kompetencji decyzyjnych, organizacyjnych, a następnie w zakresie ostatecznej odpowiedzialności. Zamierzenie badawcze będzie przeprowadzone za pomocą wizji państwa aktywnego, państwa minimalnego oraz państwa sieciowego, przy czym użyta tu rozmyślnie kategoria „wizji” eksponuje zbiór określonych wyobrażeń czy kierunków badawczych, które jednak nie zostały ostatecznie ukształtowane<sup>788</sup>. To niedomknięcie czy niedopowiedzenie nie przeszkadza w nawiązaniu do odpowiednich teorii, modeli czy koncepcji wypracowanych i uznanych w nauce prawa administracyjnego, w nauce administracji lub w programach reformatorskich proponowanych w warunkach współczesnych państw.

---

dogodnym narzędziem zawołowanych machinacji”, zob. Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa...*, s. 146. Zob. również E. Modliński, *op. cit.*, s. 65; M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 11.

<sup>787</sup> Jerzy Starościek wskazuje w tym względzie na centralną rolę uznania administracyjnego, które zapewni twórczą rolę administracji przez umożliwienie jej wyprzedzania stosunków społecznych. Zob. J. Starościek, *op. cit.*, s. 52–56.

<sup>788</sup> Omawiane poniżej wizje państwa aktywnego, minimalnego i sieciowego zostały w większości zainspirowane ustaleniami poczynionymi w niemieckiej literaturze przedmiotu, zob. zwłaszcza: W. Jann, *Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?*, [w:] *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, red. K. König, Baden-Baden 2002, s. 280 i n.; S. Baer, „Der Bürger“ im *Verwaltungsrecht: Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat*, Tübingen 2006, *passim*.



## 5. Państwo aktywne

### 5.1. Relacje państwo – społeczeństwo

Wizja państwa aktywnego nie oddaje wiernie rozwoju historycznego, jeśli jednak mielibyśmy poszukiwać przykładów jej realizacji w zastanej rzeczywistości społecznej, to wskazałobyśmy realia USA i Europy Zachodniej lat 50. i 60. XX w.<sup>789</sup>, gdzie realizowano hasła państwa dobrobytu<sup>790</sup>, państwa opiekuńczego, państwa bezpieczeństwa socjalnego<sup>791</sup>, państwa złotego wieku<sup>792</sup>, a nawet państwa totalnego<sup>793</sup>, by podkreślić skalę etatystycznej ingerencji we wszystkich sferach życia społecznego i gospodarczego. Jako inspirację rzeczowej wizji należy wskazać teorię Johna Maynarda Keynesa, program *New Deal* realizowany przez Franklina D. Roosevelta oraz koncepcję humanizmu integralnego podkreślającą godność osoby ludzkiej, realizującej się w sferze praw socjalnych<sup>794</sup>. Urzeczywistnienie idei państwa aktywnego było do pewnego stopnia również udziałem państw socjalistycznych<sup>795</sup>, z zastrzeżeniem diametralnie odmiennego podłoża ideologicznego i ustrojowego o cechach totalitarnych. Niemniej jednak przypomnijmy w tym miejscu podstawowe cele Konstytucji PRL zapisane w duchu państwa dobrobytu, jak: „rozwój każdego człowieka, coraz lepsze zaspokajanie potrzeb obywateli” (art. 4) oraz „likwidacja wyzysku człowieka przez człowieka” (art. 5 pkt 5), a także „stały wzrost dobrobytu i stopniowe zacieranie różnic między miastem a wsią, między pracą fizyczną a umysłową” (art. 5 pkt 6)<sup>796</sup>.

Państwo aktywne wyróżnia pozycja dominująca w relacjach państwo – społeczeństwo. Celem państwa jest przejmowanie odpowiedzialności nie tylko za tradycyjną sferę publiczną, ale również za dobrobyt w ramach sfery prywatnej, do których należą pojedyncze jednostki oraz przedsiębiorcy – uczestnicy wolnego rynku. Siłę państwa i administracji towarzyszy przekonanie o zawodności rynku, w który trzeba ingerować i kształtować na własny moduł. W państwie aktywnym nie ma kategorii społeczeństwa obywatelskiego rozumianej jako samoorganizująca się, aktywna wspólnota.

<sup>789</sup> T. Judt, T. Snider, *Rozważania o wieku XX*, Warszawa 2013, *passim*.

<sup>790</sup> G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010, *passim*; W. Rutkowski, *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Warszawa 2009, *passim*.

<sup>791</sup> N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994, *passim*.

<sup>792</sup> A. Hurrelmann (red.), *Transforming the Golden Age Nation State*, Basingstoke 2007, *passim*.

<sup>793</sup> Zob. W. Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999, *passim*.

<sup>794</sup> J. Auleytner, *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002, s. 198.

<sup>795</sup> Daniel Eryk Lach podkreśla rolę Związku Radzieckiego, którego siła „skłoniła demokracje zachodnie do zwrócenia baczniejszej uwagi na zabezpieczenia społeczne swoich obywateli i do statuowania i realizowania pewnych praw socjalnych jako swoistej szczepionki, a czasem wręcz antidotum na «bakcylię komunizmu»”, zob. D. E. Lach, *op. cit.*, s. 37.

<sup>796</sup> Ustawa z 22.07.1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

Adresat odpowiedzialności ma prawa podmiotowe i odpowiadające im obowiązki administracji<sup>797</sup>. Aktywność jednostki w przestrzeni publicznej ogranicza się do korzystania z praw wyborczych oraz do pobierania rozbudowanych świadczeń socjalnych<sup>798</sup>. Niezmiernie ważny jest mechanizm dostarczania świadczeń na zasadach powszechności i równości dostępu<sup>799</sup>. Państwo aktywne nie przewiduje w sferze publicznej aktywności innych podmiotów poza nim samym, zaś udzielenie lub nieudzielenie świadczeń socjalnych odbywa się za pomocą jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia administracji w formie decyzji administracyjnej. W tym ujęciu usługi publiczne są integralną częścią sprawowania władzy publicznej i władztwa administracyjnego<sup>800</sup>.

## 5.2. Ustrojowa kreacja odpowiedzialności

Podmiotem odpowiedzialności jest przede wszystkim samo państwo posiadające atrybut osobowości prawnej, w sferze publicznoprawnej oraz cywilnoprawnej<sup>801</sup>, posiadające hierarchicznie zbudowany aparat administracyjny. Państwo jest odpowiedzialne za gwarantowanie, finansowanie oraz realizowanie zadań publicznych. Obowiązek dostarczania obywatelom dóbr i usług różnego typu oznacza wzrost różnorodności organizacyjnej administracji, zaś szczególnej pozycji nabierają administracyjne podmioty gospodarujące. Wśród nich wyróżniamy jednostki wyposażone w atrybut osobowości prawnej, co jednak nie oznaczało ich rzeczywistej samodzielności<sup>802</sup> oraz te pozbawione

<sup>797</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa...*, *passim*.

<sup>798</sup> Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Klient organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 619, s. 12.

<sup>799</sup> Również współcześnie, w dobie oszczędności sektora finansów publicznych, można wyraźnie dostrzec wybrane dziedziny działalności, co do których jest prowadzona polityka państwa aktywnego. Szeroko dyskutowaną reformą było zagwarantowanie w 2013 r. w przedszkolach publiczkich równego dostępu dzieci do wszystkich zajęć, również i tych dodatkowych. Zob. na gruncie nieobowiązującej już ustawy nowelizacja art. 14 ust. 5a wprowadzona ustawą z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r. poz. 827, która ustaliła stawkę odpłatności za wychowanie przedszkolne na poziomie nie wyższym niż 1 zł za każdą godzinę przekraczającą czas bezpłatnego nauczania. Na ten temat zob. P. Walczak, *Zwrot kosztów dotacji udzielonej z budżetu gminy na rzecz przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 12, s. 64.

<sup>800</sup> Przypomnijmy w tym miejscu nadal aktualną uwagę poczynioną przez Maurice'a Jeana Claude'a Eugène'a Hauriou o silnych powiązaniach i zależnościach usług publicznych (*service public*) z władztwem publicznym (*puissance publique*). Zob. P. Schiera, *op. cit.*, s. 413.

<sup>801</sup> Konsekwencją posiadania podmiotowości cywilnoprawnej przez państwo jest ponoszenie tzw. odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej w przepisach Kodeksu cywilnego (ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.). Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 k.c. jest wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej szkoda w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., czyli obejmująca straty (*damnum emergens*) oraz utracone korzyści (*lucrum cessans*), które poszkodowany mógł osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzone. Poszkodowany może także żądać zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę w przypadkach wskazanych w ustawie (art. 445 i 448 k.c.).

<sup>802</sup> Jak wskazuje Tadeusz Kocowski, „Administracja państwowa w państwie socjalistycznym wykonywała w stosunku do podmiotów gospodarczych zarówno uprawnienia właścicielskie (organizacyjne), jak i zarządcze (sterowanie ich działalnością). Z istniejącą resortową strukturą organizacyjną gospodarki

prawnej samodzielności, jak np. zakład administracyjny. Walory ostatniej z wymienionych kategorii podkreślał w swoich badaniach socjolog Max Weber, konstruując koncepcję państwa zakładowego. To w ramach *Anstaltsstaat* najlepiej jest urzeczywistniany model idealnej biurokracji właściwy dla panowania legalnego<sup>803</sup>. Motorem i duszą państwa zakładowego jest urzędnik zatrudniony w ramach stosunku służby publicznej na podstawie tzw. modelu awansu (kariery) z gwarancją trwałości zatrudnienia i możliwością awansu po szczeblach kariery urzędniczej<sup>804</sup>. Odpowiedzialność indywidualna urzędnika zasada się głównie na mechanizmach odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>805</sup>.

### 5.3. Odpowiedzialność zadaniowa

Przedmiot odpowiedzialności administracji jest zgodny z celami i funkcjami państwa aktywnego. Interes publiczny jest najpełniej realizowany w działaniach administracji świadczącej, określanej również mianem zawiadowczej oraz prestacyjnej<sup>806</sup>, której podstawowym celem jest osiągnięcie dobrobytu poszczególnych obywateli oraz całego społeczeństwa. Nie znaczy to bynajmniej, że państwo aktywne w jakimś stopniu zaniedbuje swoje klasyczne funkcje porządkowe, reglamentacyjne czy nadzorcze. Ale tym, co jednak owe funkcje „detronizuje”, jest ich prewencyjność – mają zwalczać istniejące naruszenia czy potencjalne zagrożenia. W związku z tym należy skonstatować preferowanie administracji świadczącej jako administracji odpowiedzialnej za kreowanie dobrobytu. Taka optyka skutkuje ciągłym wzrostem zadań publicznych i tym samym zwiększeniem aparatu administracyjnego, co wiąże się ze wzrostem wydatków, a to oznacza konieczność wdrażania odpowiednich instrumentów koordynacyjnych. Toteż niezmiernie ważna jest inna funkcja państwa aktywnego – funkcja planistyczna<sup>807</sup>. Odpowiedzialność za dobrobyt łączy się z realizowaniem wielu polityk publicznych. Ich koordynacja obliuguje do czynności przewidujących, przedsięwziętych i projektujących, które akcentują twórczą rolę administracji w dbałości o realizację interesu publicznego.

---

łączyła się funkcja kierownictwa i nadzoru”, zob. T. Kocowski, *Od administracji zarządzającej do administracji nadzorczej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 247.

<sup>803</sup> Zob. A. Anter, *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Berlin 1995, s. 51 i n.

<sup>804</sup> Zob. H. Szewczyk, *op. cit.*, s. 269 i n.

<sup>805</sup> Odpowiedzialność dyscyplinarna to forma odpowiedzialności charakterystyczna dla pracowników służby publicznej zatrudnionych na podstawie mianowania, cechujących się trwałością zatrudnienia i najlepiej dostosowanego do wymogów etosu służby publicznej. Na ten temat zob. I. Malinowska, *Zróżnicowanie pracowników służby publicznej w Polsce*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaszkowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 253.

<sup>806</sup> J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint z 1948 r., Kraków 2003, s. 198.

<sup>807</sup> W doktrynie nie zawsze funkcja planistyczna jest klasyfikowana jako funkcja samodzielna. Zob. Z. Cieślak, J. Bukowska, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 157.

#### 5.4. Odpowiedzialność w doborze form działania administracji

Odpowiedzialność administracji państwa aktywnego przejawia się w preferowaniu określonych prawnych form działania. W kontekście wymienionych już ambitnych celów i funkcji państwa kluczowe znaczenie zyskuje plan jako niewładczy akt kierownictwa wewnętrznego w administracji. Ma on służyć sporządzeniu katalogu i hierarchii zadań w określonej dziedzinie życia społecznego czy gospodarczego i w określonym przedziale czasu<sup>808</sup>. Odwołując się do czasów PRL-u, należy przypomnieć tworzenie na masową skalę narodowych planów gospodarczych<sup>809</sup>. Niechęć do tej, skądinąd bardzo potrzebnej, działalności administracji zniknęła dopiero przed akcesją do UE, gdyż wówczas otrzymanie funduszy unijnych było uzależnione od przygotowania rzetelnych dokumentów planistycznych. Dziś mówi się o inflacyjności tworzenia rozmaitych planów<sup>810</sup>. Inspirację do sporządzania kompleksowych planów branżowych, ogólnokrajowych, regionalnych czy lokalnych stanowi koncepcja globalnego sterowania w perspektywie makroekonomicznej (*Planning–Programming–Budgeting–System*) oraz nauka o politykach publicznych (*public policy*). Przedmiotem tej ostatniej jest inteligentne sterowanie rozwojem konkretnych obszarów interwencji państwowej oraz realizowanie zaplanowanych zamierzeń<sup>811</sup>. Konkretyzacja planów następuje w formach publicznoprawnych, czyli generalnych aktów administracyjnych<sup>812</sup>.

Odpowiedzialność administracji względem jednostek przejawia się w zagwarantowaniu i w sprawiedliwym przydzieleniu dobrobytu (zasobów) według potrzeb. Predestynowanym do tego instrumentem prawnym jest decyzja administracyjna rozstrzygająca w sposób władczy o przyznaniu lub nieprzyznaniu świadczenia, w której zasadniczy element aktywności organu sprowadza się do ustalenia stanu faktycznego i przeprowadzenia procesu subsumcji również na podstawie informacji uzyskanej czy to z urzędu, czy to od samego obywatela zobligowanego przepisem prawnym do

<sup>808</sup> R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5, s. 23 i n.

<sup>809</sup> Na przykład w latach 1946–1949 realizowano Plan Odbudowy Gospodarczej. Kolejnym planem był plan „rozwoju i przebudowy gospodarczej Polski, plan budowy podstaw socjalizmu, wielkiego rozwoju sił wytwórczych, wzrostu dobrobytu mas pracujących, rozkwitu kultury” – ustawa z 31.03.1949 r. o Narodowym Planie Gospodarczym na rok 1949 (Dz. U. Nr 26, poz. 189); zob. także wyrok WSA w Krakowie z 6.09.2006 r., II SA/Kr 855/05, CBOSA, LEX nr 869625.

<sup>810</sup> K. Właźlak, *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 118–137.

<sup>811</sup> Nauka o politykach publicznych powstała w latach 60. XX w. niejako na marginesie głównego nurtu nauk politycznych koncentrujących się na klasycznych zagadnieniach walki o władzę. Zob.: M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, *passim*; A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013, *passim*.

<sup>812</sup> E. Knosała, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003, s. 18.

udzielenia informacji<sup>813</sup>. I skala, i złożoność interwencji w rozmaite dziedziny życia społecznego powodują, że w działaniach władzy decydujące stają się, oprócz związania administracji prawem, swobodne uznanie za konstrukt uwalniający spod rygorystycznego formalizmu organ stosujący normy prawne.

### 5.5. Ocena

Odpowiedzialność administracji w państwie aktywnym jest konstruowana adekwatnie do szerokiej skali interwencjonizmu państwa i nierównowagi sił w układzie państwo – społeczeństwo. Założenie o zawodności rynku, brak instytucji społeczeństwa obywatelskiego i koncepcja jednostki jako pasywnego odbiorcy usług publicznych sprawiają, że władztwo zadaniowe państwa występuje w najpełniejszym z możliwych wymiarów. Obejmuje całość kompetencji decyzyjnych, organizacyjnych i w zakresie ostatecznej odpowiedzialności. W związku z nierównowagą sił w układzie państwo – społeczeństwo podstawowym gwarantem odpowiedzialności administracji jest obowiązywanie szczególnej gałęzi prawa administracyjnego. Wiodąca i aktywna rola państwa i administracji wymaga bowiem stworzenia specjalnych regulacji, które z jednej strony legitymizują aktywną rolę administracji w stosunkach społecznych, ale z drugiej strony tworzą szczególne mechanizmy ochrony jednostki przed nadużyciami władzy i władztwa administracyjnego. Stąd fundamentalne znaczenie publicznych praw podmiotowych, których jednostka może dochodzić zarówno w ramach kontroli instancyjnej wewnątrz administracji, jak i poprzez działalność niezawisłych sądów administracyjnych.

Państwo aktywne to przede wszystkim administracja odpowiedzialna za aktywne urzeczywistnianie interesu publicznego oraz interesu jednostki. Odpowiedzialność jest realizowana w ramach mechanizmu równoważenia sił trójpodzielnej władzy publicznej w państwie. Jednak wydaje się, że centralna rola przypada instancji nakładającej odpowiedzialność, składającej się z wybranych przedstawicieli narodu. W związku z tym również ustawa jako demokratyczne medium sterowania administracją ma kluczowe znaczenie. Ustawa zawiera polityczny konsens co do przedmiotu odpowiedzialności i udziela organom administracji stosownych kompetencji w zakresie władztwa zadaniowego. Dzieje się to przez wyważenie dwóch przeciwstawnych racji: raz związania administracji prawem, a raz udzielenia jej wystarczającego zakresu swobody, by móc elastycznie reagować na potrzeby rzeczywistości administrowania. Nieodzownym dopełnieniem tak zaprojektowanego systemu odpowiedzialności będzie instytucja sądowej

---

<sup>813</sup> Jak zauważa Susanne Baer, ustalenie stanu faktycznego służy w państwie aktywnym wyłącznie uzyskaniu przez organ informacji, którą należy traktować jedynie jako środek prowadzący do realizacji zadania administracji świadczącej, a nie jako środek nawiązania dialogu z obywatelem czy umożliwienia partycypacji, S. Baer, *op. cit.*, s. 118.

kontroli administracji publicznej, przy czym ma ona charakter kontroli obiektywnej nakierowanej na ochronę praworządności i interesu publicznego.

Strukturę odpowiedzialności administracji państwa aktywnego ukształtowano w procesach jurydyzacji i demokratyzacji, gdyż oba te współzależne procesy są urzeczywistniane w ramach mechanizmów równoważenia trójpodzielnej władzy. Należy zwrócić uwagę, że wszystkie elementy relacyjne w strukturze odpowiedzialności, nie licząc adresata odpowiedzialności, są emanacją władzy i władztwa państwa aktywnego.

## 6. Państwo minimalne

### 6.1. Relacje państwo – społeczeństwo

Idea państwa minimalnego – zwanego również mianem państwa ograniczonego<sup>814</sup>, państwa rynkowego<sup>815</sup>, państwa liberalnego czy państwa szczupłego<sup>816</sup> – w nawiązaniu do menedżerskiej koncepcji *lean management* – ma charakter niesamodzielny, ponieważ jej najważniejsze wyróżniki są przeciwieństwem idei państwa aktywnego. Inspirację tej wizji stanowią poglądy neoliberalne, odwołujące się do teorii ekonomicznych oraz do teorii zarządzania, co oznacza przyjęcie sprawności jako kluczowego kryterium oceny administracji publicznej<sup>817</sup>. Poszukując prób urzeczywistnienia tej wizji w konkretnej rzeczywistości społecznej, należałoby wskazać reformy *New Public Management* zainicjowane w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii, USA oraz w Nowej Zelandii. Ponadto wybrane postulaty państwa minimalnego są niezmiernie aktualne w warunkach transformacji ustrojowej oraz w obliczu konieczności oszczędzania w sferze publicznej.

Podstawowe ostrze krytyki państwa minimalnego zawiera zarzut braku odpowiedzialności państwa aktywnego. Jego przejawem ma być niepohamowany rozrost zadań publicznych, wzrost wydatków na administrację czy wreszcie inflacja prawa oraz biurokratyzacja powodująca zależność obywateli i organizacji biznesowych od rozstrzygnięć administracji. Stąd postulaty radykalnej zmiany roli i funkcji państwa konstruują zupełnie nowy model odpowiedzialności państwa i administracji oparty w dużej mierze na kryteriach ekonomicznych.

<sup>814</sup> L. Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa*, Warszawa 2007.

<sup>815</sup> P. Bobbitt, *The Shield of Achilles. War, Peace, and the Course of History*, London 2002.

<sup>816</sup> Określenie „szczupłe państwo” (*der schlanke Staat*) dominuje w niemieckiej literaturze przedmiotu, zob. W. Jann, *op. cit.*, s. 280; J. Bogumil, W. Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden 2009, s. 48 i n.

<sup>817</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982. Liczne współczesne dyrektywy sprawnego działania administracji występujące w regulacjach prawnych i aktach polityki zob. J. Korezak, *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Januszowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czernik, Z. Niewiadomski, J. Poślusznny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 456 i n.



Koncepcja odpowiedzialności państwa jest wypadkową układu sił i zależności pomiędzy państwem a społeczeństwem. Charakteryzuje go przekonanie o słabościach a nawet zawodności samego państwa, które w obliczu wyzwań współczesności nie jest w stanie realizować swoich zadań w dotychczasowej skali. Zasadniczym punktem odniesienia dla oceny sfery publicznej staje się rynek, któremu towarzyszy ufnosc w moc sprawczą wolnej konkurencji oraz mechanizmów popytu i podaży. W konsekwencji odpowiedzialność państwa minimalnego przejawia się w dokonywaniu prorynkowych reform przestrzeni publicznej. Przede wszystkim państwo przechodzi „kurację odchudzającą”, dokonując prywatyzacji i wycofując się z dotychczasowych obszarów działalności publicznej, ustępując pola „fachowcom”, czyli prywatnym podmiotom gospodarczym<sup>818</sup>. Natomiast niesprywatyzowane dziedziny aktywności państwa powinny podlegać administracji nowego typu, działającej na wzór organizacji rynkowych. Chodzi o administrację elastyczną, oszczędną w zarządzaniu pieniędzmi publicznymi oraz dostosowaną do potrzeb obywateli-klientów. Temu towarzyszy krytyka klasycznych struktur administracji hierarchicznej.

Podstawową kategorią w układzie państwo – społeczeństwo jest adresat odpowiedzialności, czyli jednostka. W państwie minimalnym obowiązuje optyka obywatela-klienta, będącego odbiorcą „produktów” administracji. Jak każdy odbiorca, również jednostka powinna mieć wiedzę o dobrach i usługach publicznych, znać ich wartość, posiadać rozeznanie na temat standardów i możliwości wyboru<sup>819</sup>. Stanowi to przedmiot regulacji tzw. kart praw klienta<sup>820</sup>. Wyedukowana jednostka ma obowiązek nie tylko znajomości powstających po stronie administracji kosztów, ale również niejednokrotnie sama je ponosić w postaci opłat. Oznacza to zerwanie z zasadą równego dostępu i powszechności świadczeń realizowanych przez administrację – zasadą fundamentalną państwa aktywnego<sup>821</sup>.

## 6.2. Ustrojowa kreacja odpowiedzialności

Niechęć do struktur hierarchicznych przejawia się w odejściu od zatrudniania urzędników w ramach modelu kariery (awansu) właściwego dla państwa aktywnego.

---

<sup>818</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, *passim*; J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, *passim*.

<sup>819</sup> Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Klient organizacji...*, s. 14.

<sup>820</sup> Pierwowzorem takich kart są brytyjskie doświadczenia zainicjowane w 1991 r. programem *Citizens' Charter Programme* dla opracowania i wprowadzania zbioru reguł świadczenia usług publicznych, zob. M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 108.

<sup>821</sup> Adam Błaś podkreśla w tym kontekście, że „publiczne prawo podmiotowe jednostki realizowane w warunkach gospodarki rynkowej jako «klienta» odpłatnych usług traci swój przymiot powszechności, stają się elitarne” – A. Błaś, *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 83.

Urzędnicy państwa minimalnego są zatrudniani na podstawie tzw. modelu stanowisk (pozycyjnego). Charakteryzuje się on brakiem przywilejów i gwarancji zatrudnienia, elastycznym systemem czasu pracy, wynagradzaniem i awansowaniem zależnie od osiągniętych wyników oraz konkurencyjnym naborem do służby publicznej<sup>822</sup>. W związku z powyższym kluczowego znaczenia nabiera odpowiedzialność pojedynczego urzędnika (a właściwie „normalnego” pracownika) na zasadach ogólnych przewidzianych w Kodeksie pracy (odpowiedzialność porządkowa<sup>823</sup> i odpowiedzialność majątkowa<sup>824</sup>).

Odpowiedzialność państwa minimalnego jest budowana za pomocą głębokich reform strukturalnych administracji. O ile bowiem państwo aktywne było odpowiedzialne za budowanie dobrobytu w odniesieniu do poszczególnych polityk publicznych, wykazując słabe zainteresowanie strukturami administracji, o tyle w państwie minimalnym prowadzone są starania do przekształcenia administracji na moduł organizacji rynkowych. Na uwagę zwracają trzy rodzaje konstruktów ustrojowych usytuowanych poza układem hierarchicznej nadrzędności i podporządkowania. Chodzi o agencje wykonawcze, organy regulacyjne oraz o jednostki samorządu terytorialnego.

Agencje wykonawcze, chociaż podlegają organom administracji centralnej, wyjęto z hierarchicznie zbudowanych struktur administracji rządowej. Ich celem jest realizacja ważnych zadań gospodarczych państwa i w związku z tym najczęściej są one wyposażone w atrybut osobowości prawnej<sup>825</sup>. Odpowiedzialność agencji wykonawczych jest konstruowana wokół kategorii ekonomicznych. Pełniąc funkcję publicznego podmiotu gospodującego, są one oceniane za przeprowadzanie procesów modernizacyjnych, innowacyjnych,

---

<sup>822</sup> A. Limański, I. Drabik, *Ewolucja roli i znaczenia czynnika ludzkiego w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego: Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016, s. 266 i n.

<sup>823</sup> Zob. ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.). W świetle art. 108 § 1 k.p. kary porządkowe (upomnienie i nagana) mogą być stosowane za nieprzestrzeganie organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy. Natomiast kara pieniężna jest przewidziana za nieprzestrzeganie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy lub przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywanie alkoholu w czasie pracy.

<sup>824</sup> Chodzi o odpowiedzialność majątkową pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy oraz odpowiedzialność za mienie powierzone pracownikowi (art. 114–127 Kodeksu pracy).

<sup>825</sup> W myśl art. 18 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) agencja wykonawcza jako osoba prawna prawa publicznego jest tworzona na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Agencjami wykonawczymi są m.in. Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; zob. K. Sawicka, *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 62.

prywatyzacyjnych czy restrukturyzacyjnych<sup>826</sup>, z wykorzystaniem środków publicznych i od których oczekuje się generowania policzalnych zysków, które mają być przeznaczane na cele publiczne<sup>827</sup>. Natomiast państwo w odniesieniu do nich ponosi tzw. odpowiedzialność właścicielską. Przejawia się ona w podejmowaniu działań ingerencyjnych w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz przyjętymi kryteriami racjonalności i efektywności gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Istotne jest przy tym, że w przeważającej mierze odpowiedzialność właścicielska jest realizowana nie za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych, lecz cywilnoprawnych<sup>828</sup>.

Odpowiedzialność organów regulacyjnych jest budowana wokół kategorii apolityczności i fachowości. Wprawdzie są one powoływane i odwoływane przez organy naczelne, ale ich działania wyłączono spod zakresu stosowania aktów kierowniczych, typu polecenia służbowe czy wytyczne<sup>829</sup>. Cecha ich względnej niezależności jest realizacją zasadniczego postulatu państwa minimalnego o przeprowadzenie dychotomii pomiędzy polityką i administracją<sup>830</sup>, co z kolei sprzyja urzeczywistnieniu zasady rozliczalności i nastawienia na wyniki w administracji<sup>831</sup>.

Natomiast podstawowym atutem jednostek samorządu terytorialnego jest działanie „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), co pozwala w ramach przysługującego im władztwa organizacyjnego w sposób elastyczny wprowadzać mechanizmy i techniki menedżerskie: orientację na wyniki<sup>832</sup>, zarządzanie jakością<sup>833</sup>, zarządzanie przez cele, *benchmarking*<sup>834</sup>, *reengineering*<sup>835</sup> czy

<sup>826</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 119.

<sup>827</sup> J. Niczyporuk, *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź, wrzesień 2000 r., Łódź 2000, s. 339 i n.

<sup>828</sup> T. Kocowski, *op. cit.*, s. 251.

<sup>829</sup> Przykładami takich organów w polskim systemie prawnym są Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, *passim*.

<sup>830</sup> Woodrow Wilson – politolog i późniejszy prezydent USA – już w 1887 r. postulował przeprowadzenie klarownej linii demarkacyjnej, czyli dychotomii pomiędzy administracją a polityką, zob. W. Wilson, *op. cit.*, s. 481 i n.

<sup>831</sup> Postulat ten wprowadzili twórcy koncepcji *New Public Management* – David Osborne i Ted Gaebler, twierdząc, że organy polityczne powinny wyłącznie „sterować, nie wiosłować” (*steer, not row*). Zob. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, Poznań 1994, *passim*.

<sup>832</sup> M. Ziolo, *Efekty i efektywność jako przedmiot pomiaru w sektorze publicznym a paradoks towarzyszący procesowi. Aspekty teoretyczne i metodyczne*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 10, s. 19 i n.

<sup>833</sup> M. Bugdol, *Cele jakości w systemach zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3, s. 57 i n.

<sup>834</sup> K. Marcinek, *Grupy wymiany doświadczeń jako przykład zastosowania benchmarkingu w doskonaleniu usług sektora kultury w miastach*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 3, s. 41–51.

<sup>835</sup> K. Lisiecka, T. Papaj (red.), *Zarządzanie w administracji publicznej. Narzędzia*, Katowice 2013, *passim*.

*controlling*<sup>836</sup>. Samorząd terytorialny nie jest w państwie minimalnym bytem autonomicznym, gdyż działa zgodnie z zasadą praworządności, jednak racjonalizacja struktur administracyjnych jest najlepiej realizowana w drodze reform komunalizacji, jak w Polsce w 1989 r. oraz w 1998 r. Należy tu zaznaczyć, że samorząd terytorialny nie jest „wynalazkiem” państwa minimalnego, jest instytucją o bogatych tradycjach<sup>837</sup>, jednak zasada działania „na własną odpowiedzialność” umożliwi realizację haseł rozliczalności wobec mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych.

### 6.3. Odpowiedzialność zadaniowa

Odpowiedzialność państwa minimalnego w zakresie przedmiotowym polega na wyzbywaniu się zadań na niespotykaną dotąd skalę. Mowa o przeprowadzaniu prywatyzacji lub komunalizacji zadań publicznych, nie szczędząc również tradycyjnej funkcji porządkowej. Jako przykład może tu posłużyć częściowa prywatyzacja oraz komunalizacja zadań Policji<sup>838</sup>. Jednak to przede wszystkim w sferze administracji świadczącej ma miejsce wycofywanie się państwa i ustępowanie pola organizacjom biznesowym. W związku z tym pojawia się zupełnie nowa funkcja administracji – funkcja regulacyjna nakierowana na kontrolę sprywatyzowanego rynku usług publicznych (w sektorach infrastrukturalnych) oraz na ochronę przed patologiami czy załamaniem koniunktury<sup>839</sup>. Zastąpienie funkcji świadczącej funkcją regulacyjną jest indykatorem zmiany pojmowania odpowiedzialności państwa. Państwo czuje się odpowiedzialne już nie tyle za bezpośrednie wykonywanie określonych zadań, ile za gwarantowanie określonych wyników, które są osiągnięte przez sterowanie zachowaniami podmiotów trzecich w wyniku ustalenia pewnych ram, wskazówek i celów działania<sup>840</sup>.

Omawiając najważniejsze cele i funkcje państwa minimalnego, należy wskazać na jeszcze inny kontekst znaczeniowy „funkcji administracji” rozumianej jako „sposoby

<sup>836</sup> L. Borowiec, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Warszawa 2007, *passim*.

<sup>837</sup> Jerzy Panejko upatruje początków samorządności w czasach nowożytnych, pisząc: „Zaczątki samorządu istniały bezwątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd, jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnem do poddanych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny”, zob.: J. Panejko, *op. cit.*, s. 9–10 – podaje za: J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego...*, s. 27.

<sup>838</sup> Zob. ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2142 ze zm.) czy ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1870). Natomiast komunalizację zadań porządkowych konstytuuje ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 928).

<sup>839</sup> Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 21.

<sup>840</sup> R. Stasikowski, *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2008, s. 258.

metody i środki dla realizacji celów podstawowych”<sup>841</sup>. Chodzi tu o funkcję sprawności administracji, która eksponuje kryteria oceny odpowiedzialności administracji z punktu widzenia prakseologii pod względem skuteczności, korzystności i ekonomiczności działania. Rzeczona funkcja ma charakter instrumentalny w stosunku do przedmiotu odpowiedzialności, ale w związku z preferowaniem metod organizacji biznesowych następuje orientacja na wyniki. Zmiana akcentowania w ocenie odpowiedzialności przedmiotowej nakazuje traktowanie zadania publicznego już nie tylko w kategoriach prawnego obowiązku ustawowego, lecz również jako wypadkową trzech istotnych wielkości: nakładu, produktu i wyniku (*input, output, outcome*)<sup>842</sup>.

Odpowiedzialność przejawia się w świadomości kosztów w administracji. Wiąże się z tym konieczność racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, głównie przy zakupie towarów i usług dla administracji. Mechanizm ten wspierają regulacje obligujące podmioty publiczne do nawiązania umowy z podmiotem oferującym najniższą cenę<sup>843</sup>.

#### 6.4. Odpowiedzialność w doborze form działania administracji

Odpowiedzialność administracji za wyniki znajduje przełożenie w preferencji odpowiednich prawnych form działania. Stąd preferencja wszelkich form prawa prywatnego właściwych dla regulacji stosunków sfery biznesowej. Zjawisko oddawania administracji pod rząd prawa cywilnego jest od dawna znane w europejskich kręgach kultury prawnej, co wynika z uzasadnionych uwarunkowań społecznych i gospodarczych<sup>844</sup>. Jednak uwagę zwraca niespotykana dotąd skala zjawiska, co oznacza świadome wypieranie form administracyjnoprawnych cywilnoprawnymi<sup>845</sup>. Kluczowe znaczenie uzyskuje umowa cywilna w sprawie zakupu towarów i usług dla administracji, organizowania świadczeń na rzecz ludności (*outsourcing*)<sup>846</sup>, wypierając nierzadko władcze formy administracyjnoprawne<sup>847</sup>.

<sup>841</sup> Jan Jeżewski zwraca uwagę na występowanie pojęcia „funkcja administracji” w pięciu możliwych kontekstach, zob. J. Jeżewski, *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, AUWr No. 857 „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 109 i n.

<sup>842</sup> M. Ziolo, *op. cit.*, s. 19 i n.

<sup>843</sup> Kwestię tę reguluje ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.). Na gruncie tej ustawy „oferta najkorzystniejsza ekonomicznie” to oferta najkorzystniejsza ekonomicznie i proponująca najniższy koszt.

<sup>844</sup> J. Jeżewski wskazuje w tym względzie na bogatą dokumentację zjawiska zawartą w literaturze francuskiej i niemieckiej, zob. J. Jeżewski, *Prawo stosowane...*, s. 13 i n.; *idem*, *Administracja pod rządem prawa...*, *passim*.

<sup>845</sup> Zob. D. R. Kijowski, *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa...*, s. 430.

<sup>846</sup> J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 153.

<sup>847</sup> Jako przykład mogą tu posłużyć umowy na etapie poprzedzającym wydanie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, zgodnie z którymi organ ma obowiązek podjąć próbę uzyskania praw do nieruchomości

Preferencja form cywilnych odzwierciedla założenie, wedle którego odpowiedzialność administracji za koszty i mierzalne wyniki można osiągnąć wyłącznie w warunkach wolnej konkurencji i równorzędności stron. Dlatego logika kontraktualizmu zostaje „zaszczepiona” również do sfery wewnętrznej administracji i to nie tylko pomiędzy samodzielnymi podmiotami administrującymi, które mają wyraźną legitymację ustawową do nawiązywania porozumień<sup>848</sup>, ale również wewnątrz struktur hierarchicznych. Odpowiedzialność klasycznych struktur ma być osiągnięta przez tworzenie *quasi*-konkurencji i warunków *quasi*-równorzędności. W tym celu dochodzi do zawierania *quasi*-umów w hierarchicznej strukturze między organem politycznym a podległą jednostką organizacyjną. Umowy realizują postulat rozdziału polityki od administracji, by polityka poświęciła się działalności koncepcyjnej i planistycznej, a za wyniki byli odpowiedzialni urzędnicy-menedżerowie<sup>849</sup>. Dzięki tak rozumianemu zastąpieniu odpowiedzialności służbowej odpowiedzialnością kontraktową uzyskujemy wszczepianie mechanizmów wolnorynkowych w struktury administracji rządowej czy samorządowej. Klientem administracji staje się nie tylko sam obywatel, ale również i polityka<sup>850</sup>. Te swoiste kontrakty menedżerskie wprowadzono przykładowo w Zjednoczonym Królestwie, Estonii, Kenii czy w Tajlandii<sup>851</sup>. Również w Polsce dadzą się zaobserwować wyraźne ich elementy np. w konstrukcie budżetowania zadaniowego<sup>852</sup>.

## 6.5. Ocena

Wizja państwa minimalnego implikuje znaczące korekty w strukturze odpowiedzialności administracji ukształtowanej w procesach jurydyzacji i demokratyzacji. O ile bowiem ich fundamentem jest prawo administracyjne, które kreuje i determinuje

---

w drodze jej nabycia na podstawie umowy, zob. ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204). Innym przykładem będą umowy koncesyjne na roboty/usługi budowlane zawierane w miejsce tradycyjnej koncesji jako aktu administracyjnego na podstawie ustawy z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1920 ze zm.).

<sup>848</sup> W odniesieniu do samorządu terytorialnego zob. P. Lisowski, *op. cit.*, s. 404 i n.

<sup>849</sup> J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 28.

<sup>850</sup> S. Baer, *op. cit.*, s. 161.

<sup>851</sup> J. Jakubek-Lalik, D. Sześciło, *Kontraktualizm jako metoda sterowania w administracji rządowej*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej...*, s. 173.

<sup>852</sup> Teresa Lublińska wskazuje na oczekiwania wobec budżetu zadaniowego nie tylko odnośnie do efektywności, ale i skuteczności działania administracji. Autorka podkreśla przy tym centralną rolę dysponentów środków publicznych, pisząc: „pojęcie skuteczności odnosi się bowiem do aspektów zarządczych, a więc do formułowania celów, na które mają być wydatkowane środki publiczne przez określonego dysponenta na poziomie menedżerów administracji (kierowników jednostek, dyrektorów, wojewodów, prezydentów, wójtów, marszałków, kierownictwa wydziałów itp.)”, zob. T. Lublińska, *Efektywność i budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w budżecie państwa – analiza i ocena dorobku naukowo-badawczego oraz wskazanie kierunków zmian*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 1–2, s. 13.



strukturę odpowiedzialności administracji, zaś w przypadku adresata określa jego sytuację prawną, o tyle postulat państwa minimalnego w sprawie dyfuzji metod z sektora prywatnego oznacza konieczność adaptacji instrumentów prawa cywilnego. To z kolei burzy „hegemonię” prawa administracyjnego w określaniu kryteriów odpowiedzialności, gdyż działania administracji są oceniane raz wedle prawideł prawa publicznego, a raz prywatnego.

Nieco bardziej zróżnicowany obraz zyskujemy, rozpatrując relacje pomiędzy podmiotem a instancją odpowiedzialności. Zarówno procesy jurydyzacji (zwłaszcza przypadek Francji), jak i demokratyzacji (*vide* różnorodność prawa ustrojowego) wykazały, że od zawsze istniały alternatywne podstawy legitymizacji administracji, zasadzające się również na budowaniu dystansu administracji od polityki. Jednak postulat państwa minimalnego w sprawie urzeczywistnienia dychotomii pomiędzy polityką a administracją, by ta pierwsza nadawała kierunek, a ta druga wioskowała, oznacza odejście od hierarchii jako wiodącego modelu administracji wypracowanego w procesach jurydyzacji i demokratyzacji. Realizacja interesu publicznego w państwie minimalnym ma być urzeczywistniana za pomocą adaptacji mechanizmów strukturalnych, funkcjonalnych i w zakresie form działania z sektora prywatnego do administracji publicznej. Stąd w ocenie działań administracji brane są pod uwagę przede wszystkim kryteria skuteczności, korzystności i ekonomiczności jako ważne filary konstruujące odpowiedzialność administracji.

Układ relacji na linii państwo – społeczeństwo jest zdominowany zasadą równości stron, swobody wyboru i wolnej konkurencji, co sprawia, że władztwo i odpowiedzialność zadaniowa państwa ulega poważnym przekształceniom. Kompetencje decyzyjne (czy w ogóle realizować zadanie i w jakim zakresie) ulegają systemowej rewizji pod kątem możliwości przeprowadzenia reform prywatyzacji czy komunalizacji w celu zmniejszenia skali sektora państwowego. Komunalizacja nie powoduje wprawdzie zmiany kwalifikacji prawnej zadań, gdyż nadal mają one charakter publiczny, lecz samodzielność jednostek terytorialnych oznacza redystrybucję odpowiedzialności decyzyjnej do ośrodków władzy lokalnej lub regionalnej. Jeszcze głębszym przemianom ulegają kompetencje organizacyjne, które przechodzą do „sprawniejszych” ośrodków o charakterze prywatnym lub komunalnym. Oznacza to multiplikację podmiotu odpowiedzialności, co prowadzi do znaczącej fragmentaryzacji sfery publicznej. Opcja zachowania kompetencji decyzyjnych w ręku państwa z jednoczesnym wyzbyciem się kompetencji organizacyjnych wymaga w większości przypadków przejścia odpowiedzialności za finansowanie, względnie współfinansowanie, dóbr czy usług o znaczeniu publicznym.

W obliczu rozczłonkowania kompetencji decyzyjnych i organizacyjnych głębokiej dyferencjacji ulega ostateczna odpowiedzialność państwa. W odniesieniu do sprywatyzowanego rynku dóbr i usług publicznych powstaje konieczność przejęcia odpowiedzialności reglamentacyjnej i regulacyjnej, zaś w odniesieniu do sektora komunalnego ostateczna odpowiedzialność przejawia się w sprawowaniu nadzoru prawnego. Ostateczna odpowiedzialność to również gwarancja, że zadanie będzie w ogóle wykonane, co wymaga podjęcia kompleksowych działań monitorujących, prognostycznych, planistycznych, inicjujących czy koordynacyjnych.

Reasumując, urzeczywistnienie wizji państwa minimalnego powoduje multiplikację odpowiedzialności z rozbiem na odpowiedzialność za realizację, za finansowanie, za regulację i za gwarantowanie zadań. Jednak bez wątplenia najpoważniejsze zmiany powstają w wymiarze praw adresata odpowiedzialności. Wycofywanie się państwa z odpowiedzialności decyzyjnej i organizacyjnej stawia pod znakiem zapytania powszechny charakter i bezpłatność dóbr i usług publicznych, a także równy do nich dostęp. Dodatkowo realizacja zadań raz w reżimie prawa publicznego, a raz prywatnego generuje niepewność. Równość stron i swoboda kontraktowa nie przewidują bowiem istnienia szczególnych mechanizmów ochrony jednostki, zaś publiczne prawa podmiotowe są wypierane przez ogólne przepisy ochrony klienta i konsumenta i w przypadku sporu pozostaje ochrona sądów powszechnych.

## 7. Państwo sieciowe

### 7.1. Relacje państwo – społeczeństwo

Państwo sieciowe<sup>853</sup>, zwane również państwem aktywizującym<sup>854</sup>, kooperacyjnym<sup>855</sup>, gwarantującym<sup>856</sup>, zintegrowanym<sup>857</sup> czy nawet samoobsługowym<sup>858</sup>, by podkreślić współodpowiedzialność jednostki w sferze publicznej, stanowi wizję, która nie

<sup>853</sup> A. Chrisidu-Budnik, *Państwo sieciowe*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu: przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstw*, red. J. Skalik, Wrocław 2008, s. 471 i n.

<sup>854</sup> Pojęcie państwa aktywizującego (*der aktivierende Staat*) zaczerpnięto z niemieckiej nauki administracji, zdominowanej przez spojrzenie politologiczne, zob.: W. Jann, *op. cit.*, s. 280; J. Bogumil, W. Jann, *op. cit.*, s. 50 i n.

<sup>855</sup> Nazwę „państwo kooperacyjne” (*der kooperative Staat*) wprowadził w Niemczech jako pierwszy Ernst-Hasso Ritter już w 1979 r., zob. E.-H. Ritter, *Der kooperative Staat*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1979, Bd. 104, s. 389–413. Natomiast nazwę kooperacyjnego państwa konstytucyjnego i administracyjnego (*kooperativer Verfassungs- und Verwaltungsstaat*) zaproponował Markus Kotzur w tytule jednej ze swoich monografii, zob. M. Kotzur, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Der Beitrag von Art. 24 Abs. 1a GG zu einer Lehre vom kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaat*, Berlin 2004, *passim*.

<sup>856</sup> C. Franzius, *Der „Gewährleistungsstaat” ...*, s. 493 – podają za: D. E. Lach, *op. cit.*, s. 44.

<sup>857</sup> Zob. P. Schiera, M. Nettesheim (red.), *Der integrierte Staat. Verfassungs- und europarechtliche Betrachtung aus italienischer und deutscher Perspektive*, Berlin 1999, *passim*.

<sup>858</sup> D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo ...*, *passim*.

powstała w ramach krytyki państwa aktywnego lub minimalnego. Omówione wcześniej wizje zawierają bowiem zarówno postulaty godne realizacji, jak i te o nierealistycznych podstawach. Jeśli poszukiwalibyśmy prób realizacji rzeczowej wizji, to należałoby wskazać na współczesne wielopostaciowe zmiany w administrowaniu związane ze zwiększeniem udziału czynnika obywatelskiego w procesach współrządzenia oraz z europeizacją i internacjonalizacją przestrzeni publicznej. Państwo sieciowe korzysta z licznych teorii i koncepcji nagromadzonych wokół badawczego nurtu *governance*<sup>859</sup>, który – w przeciwieństwie do teoretycznych fundamentów państwa aktywnego i minimalnego – wykazuje charakter eklektyczny, co implikuje trudności dokonywania delimitacji<sup>860</sup>.

Kluczowe znaczenie w państwie sieciowym ma konieczność zrewidowania dotychczasowych relacji w układzie państwo – społeczeństwo, co rzutuje na strukturę odpowiedzialności administracji. Monolityczna dotychczas „struktura” społeczeństwa, rozumiana jako zbiór pojedynczych jednostek, ulega wewnętrznej dyferencjacji. Pojawiają się nowe kategorie podmiotów zainteresowanych przejmowaniem odpowiedzialności za sprawy publiczne. Chodzi o instytucje społeczeństwa obywatelskiego, które przez hasła solidarności i wspólnotowości wnoszą wartość dodaną w proces realizacji interesu publicznego<sup>861</sup>. Inna „nowa” kategoria, którą należy usytuować w sferze publicznej obok państwa, to rosnące w siłę organizacje międzynarodowe. Z jednej strony tworzą one nieodzowny polityczny *pendant* do ekonomicznego globalizmu zapoczątkowanego w państwie minimalnym, ale z drugiej strony mają własną supranarodową wizję odpowiedzialności za urzeczywistnianie dobra wspólnego.

W państwie sieciowym dominuje nowe wyobrażenie na temat adresata odpowiedzialności. Jest nim jednostka współodpowiedzialna, obywatel-interesariusz, współdecydent wspólnego dobra, zainteresowany działaniami władz publicznych, który w sposób pośredni lub bezpośredni partycypuje w procesach tworzenia rozstrzygnięć publicznych<sup>862</sup>. Widzimy zatem, że adresat odpowiedzialności nie jest już postrzegany jako bierny konsument-odbiorca świadczeń publicznych, jak w państwie aktywnym. Również za wąska i jednostronna staje się optyka jednostki-klienta z państwa minimalnego, który świadomie stawia wymagania menedżerskiej administracji. Państwo minimalne, dzielając

---

<sup>859</sup> Na temat złożoności czy wręcz pluralizmu teoretycznych i ideologicznych podstaw *public governance* zob. H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2010, s. 11–31.

<sup>860</sup> Rod Rhodes wskazuje na występowanie pojęcia *governance* w co najmniej siedmiu różnych kontekstach, zob. R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead 1997, s. 46 i n. – podają za: J. Kooiman, *Współ(rządzenie) socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3, s. 138 i n.

<sup>861</sup> J. Blicharz, *op. cit.*, *passim*.

<sup>862</sup> H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15.

logikę teorii racjonalnego wyboru, nie dostrzega bowiem bezinteresownej obywatelskiej aktywności jednostki, wynikającej z poczucia przynależności i zakorzenienia w realiach określonej wspólnoty społecznej. Dlatego w państwie sieciowym adresat odpowiedzialności, jako odbiorca dóbr i usług publicznych, staje się współodpowiedzialnym ogniwem również w procesie realizacji zadania publicznego na każdym możliwym etapie. Zaangażowanie jednostki w funkcjonowanie przestrzeni publicznej przybiera nierzadko postać wolontariatu w odniesieniu do pojedynczych obywateli<sup>863</sup>, zorganizowanych grup społecznych z uwzględnieniem potencjału młodszych<sup>864</sup> i starszych<sup>865</sup> pokoleń, ale również z wykorzystaniem inwencji dużej niezorganizowanej zbiorowości, posiadającej zdolność generowania zaskakujących i nieszablonowych rozwiązań<sup>866</sup>.

## 7.2. Ustrojowa kreacja odpowiedzialności

Państwo sieciowe dąży do możliwie szerokiej multiplikacji podmiotu odpowiedzialnego. O ile państwo minimalne faworyzowało podmioty prywatne wypierające aktywność podmiotów publicznych, o tyle obecnie optyka albo-albo zostaje zastąpiona konstrukcją partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>867</sup> jako alternatywa wobec ostatecznego wyzbywania się zadań publicznych<sup>868</sup>. Ponadto uwzględnienie postulatów i żądań zainteresowanych jednostek i podmiotów ze sfery społecznej skutkuje również działaniami republicyzacji (reetatyżacji czy rekomunalizacji) wyzbytego wcześniej mienia publicznego<sup>869</sup>.

<sup>863</sup> Nie tylko wspomniana już ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tworzy ramy aktywności zaangażowanych jednostek, ale również ustawy prawa materialnego, np. art. 102 i n. ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2067), która tworzy możliwość ustanawiania społecznego opiekuna zabytków.

<sup>864</sup> Jako przykład niech posłuży Regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie na rok 2019, który przewiduje w § 13 udział młodocianych mieszkańców (bez dolnego limitu wieku) nie tylko w zgłaszaniu samych pomysłów, ale również prawo głosu, jeżeli do formularza zostanie dołączona zgoda opiekuna prawnego. Zob. załącznik do zarządzenia Nr 1660/2017 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18.10.2017 r.

<sup>865</sup> R. Mędrzycki, *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 119 i n.

<sup>866</sup> Jako przykład może posłużyć stosowanie mechanizmu *crowdsourcingu* w zarządzaniu komunalnym, zob. A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Crowdsourcing – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372, s. 60–72.

<sup>867</sup> Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 ze zm.).

<sup>868</sup> Ponadto w sytuacji obowiązywania nowych, indywidualnych limitów zadłużeniowych partnerstwo publiczno-prywatne jest dla wielu samorządów możliwością przezwyciężenia barier inwestycyjnych z wykorzystaniem środków unijnych, zob. K. Mrówczyński, *Samorzady lokalne w procesie absorpcji środków unijnych – kluczowe wyzwania. Raport Banku Pekao SA*, Warszawa 2013, *passim*.

<sup>869</sup> P. Lissoń, „Rekomunalizacja” zadań w sferze gospodarki komunalnej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 133. Warto wskazać na najnowsze badania przeprowadzone przez Pawła Swianiewicza, z których wynika brak zgodności wśród ankietowanych wójtów i burmistrzów z 29 krajów europejskich co do oceny przedsięwzięć prywatyzacyjnych i rekomunalizacyjnych, zob. P. Swianiewicz, *Urynkowanie, prywatyzacja i rekomunalizacja: formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, 11–26.

Zagadnienie odpowiedzialności państwa sieciowego w wymiarze strukturalnym jest stosunkowo problematyczne. O ile wizja państwa aktywnego i minimalnego zawiera sprecyzowane wyobrażenia odnośnie do adekwatnych podmiotów administrujących, o tyle w omawianym przypadku centrum uwagi jest skierowane nie na wewnętrzne struktury administracyjnej, ale na złożony proces zarządzania przestrzenią publiczną. Na uwagę zwraca udział zarówno podmiotów publicznych (krajowych, regionalnych, lokalnych oraz międzynarodowych i supranarodowych), jak i prywatnych (krajowych i międzynarodowych) oraz pozarządowych. Współpraca przybiera nierzadko postać sieci, w której miejsce centralne niekoniecznie należy do organu administracji publicznej (zarządzanie przez współzrządzenie)<sup>870</sup>.

Struktura podmiotu odpowiedzialności nie jest analizowana w odniesieniu do wnętrza organizacji, ale do jej relacji z otoczeniem. Przyjmując założenie o częściowej zawodności zarówno państwa, jak i rynku w realizacji interesu publicznego, to odpowiedzialność organizacyjna (kompetencja organizacyjna) powinna być realizowana z użyciem mechanizmów regulacyjnych i równoważących dla współuczestnictwa wszystkich zainteresowanych podmiotów. W związku z postępem globalizacji ekonomicznej istnieje konieczność programowej zmiany stosunków między sferą międzynarodową i krajową, a w skali jednego państwa – publiczną, prywatną a społeczną. Rzeczona zmiana urzeczywistnia się nie przez proste, klasyczne przeciwstawianie wszystkich kategorii, ale przez otwarcie rozmaitych form kooperacji organizacyjnej. Stąd mowa o systemowej zmianie relacji od konkurencji i kontroli do kooperacji i partycypacji, która najlepiej jest urzeczywistniana w strukturach heterarchicznych<sup>871</sup>.

Na poziomie międzynarodowym i supranarodowym dochodzi do ścisłej współpracy w ramach sieci organów administracji publicznej, które są do pewnego stopnia nadal podporządkowane organom krajowym, jednak obowiązek kooperacji, koordynacji i sprawozdawczości oznacza realizację współzrządzenia wielopoziomowego<sup>872</sup>. W odniesieniu do podmiotów gospodarczych państwo sieciowe uznaje mechanizmy

---

<sup>870</sup> Hubert Izdebski podkreśla w tym względzie, że istotne są „mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć publicznych uwzględniających kompleksowość, różnorodność i wewnętrzną konfliktowość świata społecznego, współzależność występujących w nim podmiotów publicznych i niepublicznych [...] uwikłanych w różnorodne układy sieciowe, potrzebę koordynacji wyższego szczebla (metagovernance) wymagającej nie monocentrycznego ośrodka władzy i hierarchii, lecz heterarchii”, zob. H. Izdebski, *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 80.

<sup>871</sup> Jak słusznie zauważa Agnieszka Chrisidu-Budnik: „Ewolucja dotyczy nie tylko warstwy aksjologii, ale znajduje swój wyraz w przeobrażeniu struktur realizujących świadczenie usług publicznych, które przyjmują postać heterarchii. Optyka heterarchii w świadczeniu usług publicznych – moim zdaniem – *implicite* zawiera założenie, że administracja publiczna funkcjonuje w otoczeniu innych podmiotów, a więc uwzględniając ich punkt widzenia, wzmacnia swój potencjał poznawczy, a tym samym zdolność rozwiązywania złożonych problemów”. Zob. A. Chrisidu-Budnik, *Struktury heterarchiczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 50.

<sup>872</sup> J. Supernat, *Sieci administracyjne...*, s. 101–112.

wolnorynkowe jako fundament funkcjonowania gospodarki, ale jednocześnie dostrzega konieczność przeprowadzenia określonych ingerencji w imię dobra wspólnego<sup>873</sup>. Powszechną aprobatę uzyskuje w związku z tym przejście ostatecznej odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo produktów i usług w obrocie gospodarczym<sup>874</sup>.

W odniesieniu do sfery pozarządowej podstawowe znaczenie zyskuje partycypacja w celu artykułowania i równoważenia racji rozmaitych grup interesów. Odpowiedzialność w sferze publicznej determinuje nowa interpretacja zasady subsydiarności, którą należy rozumieć jako sposób rozdziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne podmioty, ale nie na zasadzie wykluczenia albo-albo, lecz według reguł kooperacji i współodpowiedzialności. W związku z tym państwo sieciowe tworzy ramy prawne dla współodpowiedzialności podmiotów tradycyjnie związanych z funkcjonowaniem sfery społecznej. Należą do nich partie, związki zawodowe, stowarzyszenia czy fundacje, ale również – w drodze nowych regulacji kreujących organizacje i współzależności nowego typu – organizacje pożytku publicznego<sup>875</sup>, lokalne grupy wsparcia<sup>876</sup> czy centra integracji społecznej i kluby integracji społecznej<sup>877</sup>, nie zapominając o ugrupowaniach powstających *ad hoc*, których prawo nie nadaje opisać i usankcjonować.

Nakreślone powyżej cechy struktury podmiotu odpowiedzialności, dostosowane do wymogów współodpowiedzialności, współuczestnictwa i współzarządzania, wymagają nie tylko klasycznych reform instytucjonalnych, jak to się działo w przypadku państwa aktywnego i minimalnego, ale i fundamentalnej zmiany kultury administrowania<sup>878</sup>.

---

<sup>873</sup> Jak zauważa Marek Ratajczak, „wolny rynek w dzisiejszych czasach nie może być rynkiem nieregulowanym, co nie znaczy, że ma być rynkiem podporządkowanym państwu”, zob. M. Ratajczak, *Spór o rolę państwa w gospodarce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1, s. 21.

<sup>874</sup> System kontroli wyrobów odbywa się m.in. na podstawie ustawy z 30.08.2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1226 ze zm.) Jak zauważa Tadeusz Kocowski, „system ten ma na celu kontrolę spełniania przez wyroby zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań oraz postępowanie w sprawie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami” (s. 252). Autor konstatuje dalej swoje rozważania, twierdząc, że: „ten typ nadzoru powinien być dziś dominujący w gospodarce, zakładając realizację podstawowych funkcji, jakie powinno pełnić państwo, czyli policji i reglamentacji”, zob. T. Kocowski, *op. cit.*, s. 258.

<sup>875</sup> Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.).

<sup>876</sup> Ustawa z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1936).

<sup>877</sup> Ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1828 ze zm.).

<sup>878</sup> Jerzy Korczak określa niniejsze zjawisko mianem „cywilizowania” stosunków administracyjnych, które oznaczają proces odchodzenia od jednostronnych, władczych, opartych na przymusie działań administracji na rzecz relacji opartej na uczestnictwie adresata działań z pełnym poszanowaniem przysługujących mu praw i jego godności człowieka, oczekującego bardziej humanitarnego podejścia do jego indywidualnej sprawy, jak też zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot ludzi w sferze usług publicznych”, zob. J. Korczak, *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej...*, s. 219.



Odpowiedzialność w strukturze sieciowej wymaga zmian w sposobie kierowania administracją, stylu administracji i organizacji administracji<sup>879</sup>, zaś w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi przejścia od informacji do komunikacji i od nakazywania do umożliwiania. Administracja występuje w roli konstruktora, moderatora i mediatora kompleksowych relacji pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi i społecznymi<sup>880</sup>. W ten sposób urzędnik uczestniczy w definiowaniu interesu publicznego, jego redefiniowaniu, określaniu działań oraz odpowiedzialności za ich realizację. Warto dodać, że urzędnika w państwie sieciowym charakteryzuje wysoka odpowiedzialność za sprawy publiczne, w ramach tzw. wspólnotowego etosu służby publicznej, będącego przeciwieństwem administracyjnego czy rynkowego etosu służby publicznej<sup>881</sup>.

Administracja jako podmiot odpowiedzialności musi być transparentna, komunikatywna, kreatywna, aktywizująca, innymi słowy – działająca według postulatów organizacji uczącej się<sup>882</sup>. Niniejszym postulatem najbardziej odpowiada ustrojowa konstrukcja samorządu terytorialnego, ale już nie ze względu na spodziewane oszczędności i korzyści ekonomiczne w jego funkcjonowaniu, jak miało to miejsce w państwie minimalnym. Ustrój decentralizacji władzy publicznej gwarantuje odpowiedzialność przez bliskość obywatelowi i najszersze możliwości urzeczywistniania partycypacyjnego stylu rządzenia i administrowania.

### 7.3. Odpowiedzialność zadaniowa

Przedmiot odpowiedzialności państwa sieciowego polega na realizacji wszystkich tradycyjnych celów i funkcji, przy czym brakuje stałej hierarchii czy preferencji na rzecz określonych obszarów aktywności<sup>883</sup>. Dzieje się tak w związku z przyjętą formułą odpowiedzialności w rządzeniu, umożliwiającą dialog w sprawie konkretyzacji dobra wspólnego wielu zainteresowanych podmiotów-interesariuszy. Oznacza to zerwanie z paternalistycznym podejściem odgórnego narzucania przedmiotu odpowiedzialności, w którym potrzeby obywateli i odpowiadające im zadania publiczne były ustalane w procesach wewnętrznych. Współodpowiedzialność w zakresie określania celów państwa sieciowego przejawia się w umożliwieniu partycypacji szerokiego kręgu podmiotów

<sup>879</sup> E. Schmidt-Abmann, *Ogólne prawo administracyjne...*, s. 129.

<sup>880</sup> M. Stępień, *op. cit.*; M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2018.

<sup>881</sup> Zob. S. Mazur, *Etos służby publicznej i jego oblicza*, [w:] M. Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 91 i n.

<sup>882</sup> A. Chrisidu-Budnik, *Organizacja ucząca się. Region uczący się*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *op. cit.*, s. 485–486.

<sup>883</sup> Preferencje obszarów funkcjonalnych państwa sieciowego są zmienne, podlegają „ciągłej narracji”, przy czym „narracja” – jak zauważa Hubert Izdebski – jest jednym z podstawowych składników języka postmodernizmu, zob. H. Izdebski, *Nowe kierunki...*, s. 23.

w procesie tworzenia projektów legislacyjnych, dokumentów strategicznych, programów europejskich czy formułowania polityk publicznych<sup>884</sup>.

Sprawność jako kryterium oceny zadań publicznych ma służyć jako środek komunikacji z obywatelem, budującej przejrzystość i transparentność działania władz publicznych. Charakterystyczna jest przy tym współzależność kryteriów sprawności i partycypacji w ocenie działań publicznych, ponieważ jeśli sprawność skutkuje racjonalnym gospodarowaniem środkami publicznymi, jednocześnie tworząc przesłankę społecznej akceptacji władzy publicznej, to również partycypację można badać w kategoriach remedium na osiągnięcie efektywności<sup>885</sup>. Logiczną tego konsekwencją jest zdecydowanie szersze pojmowanie sprawności – już nie tylko w odniesieniu do sfery materialnej i policzalnej, lecz z uwagi na kategorię kosztów i korzyści społecznych. Ich uwzględnienie oznacza tendencję odchodzenia od dyktatu najniższej ceny w kierunku respektowania aspektów jakościowych, innowacyjnych, środowiskowych czy społecznych<sup>886</sup>.

Należy wskazać, że budowanie odpowiedzialności wokół kategorii sprawności następuje według nowego schematu: od traktowania jej jako zasady determinującej sposób działania władzy publicznej, co występowało w państwie minimalnym, do zasady kształtującej rozkład odpowiedzialności za zadania publiczne w państwie sieciowym<sup>887</sup>. Rozkład odpowiedzialności podlega różnicowaniu na odpowiedzialność za realizację, za finansowanie i wreszcie za udzielenie gwarancji. Państwo sieciowe interpretuje zasadę domniemania zadań publicznych w duchu idei państwa gwarantującego, przy jednoczesnej rezygnacji z bezpośredniego angażowania się w wykonywanie niektórych zadań publicznych<sup>888</sup>. Władze kierują polityką społeczną w drodze kreowania

<sup>884</sup> Zob. np. ustawa z 14.03.2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1223 ze zm.), której ostateczny kształt stanowi egzemplifikację konstruktywnej współpracy w ramach sieci interesariuszy zaangażowanych w budowę społeczeństwa obywatelskiego. Na marginesie warto zauważyć, że w odniesieniu do przekształceń płaszczyzny funkcjonalnej państwa sieciowego mamy tu do czynienia z ograniczeniem reglamentacyjnej funkcji administracji w imię konieczności znoszenia barier biurokratycznych i uwalniania potencjału społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>885</sup> Jako przykład niech posłuży *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Warszawa 2011, który powstał na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>886</sup> Krzysztof Horubski, oceniając obowiązujące regulacje prawne, słusznie wskazuje w tym względzie na możliwość „stosowania na zasadzie wyjątku kwestionowania zgodności pozacenowych kryteriów oceny ofert ustalanych przez podmiot zamawiający w związku z brakiem ich powiązania z realnymi korzyściami ekonomicznymi”, zob. K. Horubski, *Pozacenowe kryteria ekonomiczne oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 121 i n. Odejście od paradygmatu najniższej ceny w systemie zamówień publicznych wprowadziła unijna reforma prawa zamówień publicznych. Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65, ze zm.).

<sup>887</sup> S. Baer, *op. cit.*, s. 211.

<sup>888</sup> D. E. Lach, *op. cit.*, s. 46; H. Szurgacz, *Zagadnienie przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy*

pozytywnych stosunków i układów społecznych, zastrzegając dla siebie pozycję ostatecznej instancji<sup>889</sup>.

#### 7.4. Odpowiedzialność w doborze form działania administracji

Jeśli chodzi o formy działania administracji państwa sieciowego, to w obliczu zmiennej konfiguracji współdziałających ze sobą podmiotów odpowiedzialności z sektora publicznego, prywatnego i społecznego trwają stałe poszukiwania adekwatnych instrumentów. Władcze formy działania administracji (akty administracyjne) stanowią bardziej ostateczność niż regułę dla eliminacji zakłóceń sieci, przy czym ich konstrukcja ewoluuje w kierunku kreowania i wzmacniania współodpowiedzialności adresata odpowiedzialności. W odniesieniu do jednostki zastosowanie znajdują decyzje administracyjne zawierające elementy aktywizujące, uzależniające uzyskanie świadczenia publicznego od samodzielnych działań adresata decyzji, istotnego z punktu widzenia interesów wspólnoty<sup>890</sup>. W odniesieniu do podmiotów gospodarczych możliwa jest konstrukcja aktów nadzorczych i reglamentacyjnych, jeżeli istnieje niebezpieczeństwo zachowań szkodliwych z punktu widzenia wspólnoty – uczestników sieci<sup>891</sup>. W postępowaniu administracyjnym dopuszczalna jest procedura mediacyjna<sup>892</sup>.

W dalszym ciągu liczą się formy prawa cywilnego, ale już nie tylko dla osiągnięcia efektywności. Już w państwie minimalnym kluczową rolę odgrywały konsensualne formy działania podmiotów administracji z podmiotami prywatnymi czy społecznymi, jednak państwo sieciowe dokonuje pewnej modyfikacji dla przejścia ostatecznej odpowiedzialności w sytuacjach zawodności stron kontraktu. W odniesieniu do adresata odpowiedzialności umowa dostrzega interesariusza dobra wspólnego, zastępując decyzję administracyjną alternatywnymi formami, by wymienić przykładowo kontrakt

---

*i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, 1–2 czerwca 2005 r.*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 132; J. Jończyk, *Glosa do wyroku SN z 10.12.2004 r., III CK 134/04*, OSP 2005, nr 6, s. 333, poz. 79

<sup>889</sup> C. Franzius, *Der „Gewährleistungsstaat“*..., s. 493 – podają za: D. E. Lach, *op. cit.*, s. 44.

<sup>890</sup> Przykładowo, aby uzyskać tzw. becikowe – jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka – albo dodatek do zasiłku rodzinnego z tego tytułu, należy załączyć do wniosku zaświadczenie wystawione przez ginekologa lub położną, potwierdzające badanie kobiety w okresie ciąży, zob. ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.).

<sup>891</sup> Jak zauważa Marek Wierzbowski, w wielu przypadkach kontrola państwa została zastąpiona kontrolą podmiotów prywatnych i właśnie sukcesywne zmniejszanie reglamentacji administracyjnoprawnej przyczyniło się do powstania kryzysu, jego głębi i zasięgu, zob. M. Wierzbowski, *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością...*, s. 778.

<sup>892</sup> Chodzi tu o włączenie do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą nowelizującą z 7.04.2017 r. rozdziału 5a zatytułowanego „Mediacja”. Zob. ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935). Na ten temat M. Tabernacka, *Mediacje w postępowaniu administracyjnym: uwarunkowania aksjologiczne i prakseologiczne*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 3, s. 77–88.

socjalny<sup>893</sup> lub umowę w sprawie odpracowania zadłużenia względem podmiotu publicznego<sup>894</sup>.

W państwie minimalnym dominowało zjawisko wypierania prawa administracyjnego przez bardziej adekwatne formy cywilnoprawne<sup>895</sup>. Natomiast w państwie sieciowym dochodzi do wzajemnego przenikania i współzależności obu porządków prawnych, co prowadzi do relatywizowania różnic i zatracania ostrości delimitacji. Jest to w dużej części spowodowane regulacjami samego prawa administracyjnego, które przewiduje zawieranie różnorodnych umów partnerstwa publiczno-prywatnego i publiczno-społecznego oraz uczestnictwo podmiotów odpowiedzialności pochodzących spoza ustroju organów administracji publicznej<sup>896</sup>.

Konieczność kształtowania postaw współodpowiedzialności i współuczestnictwa podmiotów sieci prowadzi do ważnej konstatacji, że w istocie ani formy administratywistyczne, ani cywilistyczne nie mogą zastąpić fundamentu sieci, jakim jest zaufanie<sup>897</sup>. Stąd ogromna popularność działań faktycznych w administracji<sup>898</sup> oraz form prawa miękkiego (*soft law*) wraz z wytycznymi, zaleceniami, kodeksami dobrych praktyk, raportami, opiniami czy programami, stanowionymi w dziedzinach, w których obserwujemy zawodność tradycyjnych mechanizmów tradycyjnej legislacji<sup>899</sup>. Formy te mają

<sup>893</sup> Kontrakt socjalny ma na celu zmobilizowanie osób i rodzin do podejmowania wszelkich starań w celu uzyskania samodzielności, zob. art. 108 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.). Szerzej na ten temat E. Prandota-Prandecka, *Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 372 i n.; M. Małecka-Łyszczek, *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, *passim*.

<sup>894</sup> Dotyczy to głównie lokatorów mieszkań komunalnych, którym gminy mogą umożliwić odpracowanie zaległości czynszowej na podstawie art. 659 § 1 i 2 oraz art. 453 i 498 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.).

<sup>895</sup> Warto w tym miejscu powołać opinię Ewy Łętowskiej, która wskazuje, że stosowanie w sferze publicznej cywilistycznych form konsensualnych nie może być synonimem czegoś „lepszego”, bardziej bezpiecznego i demokratycznego dla odbiorców niż władcze formy działania np. administracji. Zob. E. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 3, s. 25.

<sup>896</sup> Na temat organu administrującego i związanych z nim niebezpieczeństw zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 113–114.

<sup>897</sup> A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *The role of trust in spatial planning processes: the case of Poland*, [w:] *Managing public trust*, red. B. Kożuch, S. J. Magala, J. Paliszkiwicz, Palgrave 2018, s. 255–272.

<sup>898</sup> W opinii Adama Błasia „we współczesnym demokratycznym państwie prawa dynamicznie przeobrażającym się w obliczu wyzwań globalizacji oraz menadżerskiego modelu administracji publicznej funkcje działań faktycznych pozostających w dyspozycji organów administracyjnych nabierają niebywałego znaczenia” – zob. A. Błaś, *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa...*, s. 513; J. Supernat, *Działania faktyczne administracji Unii Europejskiej*, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo: studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, red. A. Mednis, t. 2, Wrocław 2016, s. 387–395.

<sup>899</sup> P. Skuczyński, *op. cit.*, s. 326–335; M. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 133 i n.

doprowadzić do pożądanых zachowań podmiotów sieci, jak współodpowiedzialność, samoregulacja czy samozobowiązanie<sup>900</sup>.

## 7.5. Ocena

Struktura odpowiedzialności administracji państwa sieciowego jest odbiciem głębokich przekształceń w ramach procesów jurydyzacji i demokratyzacji, przy jednoczesnym postępie procesów europeizacji. W związku z niebywałym rozrostem działań faktycznych, koordynujących i harmonizujących w administracji, pozbawionych mocy prawa powszechnie obowiązującego, powstaje konstatacja, że prawo w ogóle, zaś prawo administracyjne w szczególności, nie jest tym jedynym mechanizmem porządkowania relacji w strukturze odpowiedzialności administracji.

Siła procesów jurydyzacji i demokratyzacji jest tradycyjnie wypadkową siły demokracji parlamentarnej. A zatem jeżeli obserwujemy stały wzrost znaczenia egzekutywy w warunkach zarządzania wielopoziomowego w ramach europeizacji to nieuniknionym efektem ubocznym jest marginalizacja instancji odpowiedzialności (parlamentu). Intensywna współpraca w ramach sieci organów administracji w Europie oznacza konieczność poluzowania związków administracji z polityką w imię podnoszenia aspektów fachowości, profesjonalności i niezależności administracji od nacisków politycznych. Również partycypacja społeczna odbywa się niejednokrotnie w ramach dialogu prowadzonego bezpośrednio pomiędzy administracją a zainteresowanymi, nierzadko ponad głowami demokratycznie wybranych polityków.

Centralną kategorią państwa sieciowego są relacje sieciowe w układzie państwo – społeczeństwo, przy czym w obu kategoriach następuje różnicowanie o wymiar lokalny, regionalny, krajowy, międzynarodowy, supranarodowy, nie zapominając o jednostce, trzecim sektorze, grupach interesu i organizacjach biznesowych. Jednak nie ma czegoś takiego jak jeden właściwy „układ relacji” w sieci. Nadrzędnym elementem jest cel polegający na realizacji dobra wspólnego, który uzasadnia finansowanie ze środków publicznych. W związku z tym podmiot odpowiedzialności ulega dalszej multiplikacji, gdyż obok administracji państwowej, regionalnej i lokalnej ważną rolę spełnia administracja organizacji supranarodowych i międzynarodowych. Z rozdziału poświęconego procesom europeizacji wiemy, że postępuje integracja w odniesieniu do polityk, co do których organy supranarodowe nie posiadają kompetencji decyzyjnych, lecz co do których ma miejsce faktyczna harmonizacja za pomocą miękkich instrumentów koordynacji

---

<sup>900</sup> Np. wydawane przez prezesa UOKiK interpretacje przepisów ustawy antymonopolowej oraz wytyczne w tym zakresie na podstawie art. 32 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.). Zob. M. Błachucki, *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego przez organy administracji publicznej na przykładzie prawa antymonopolowego*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 234 i n.

i sprawozdawczości w Europie. W tym świetle problematyczna staje się kwestia ostatecznej odpowiedzialności państwa<sup>901</sup>.

Spuścizna państwa minimalnego, polegająca na przekazaniu władztwa organizacyjnego na rzecz podmiotów prywatnych, zostaje w państwie sieciowym zrewidowana pod kątem zagwarantowania akceptacji społecznej. Ewentualne środki naprawcze mogą polegać na reetatyżacji lub rekomunalizacji (republicyzacji) zadań publicznych. Natomiast nadal jest aktualna opcja zachowania kompetencji decyzyjnych w ręku państwa z jednoczesnym wyzbyciem się kompetencji organizacyjnych i wymaga niejednokrotnie przejęcia odpowiedzialności za finansowanie oraz podjęcia działań regulacyjnych i korygujących negatywne zjawiska i praktyki sprywatyzowanego rynku.

Nakreślone powyżej zmiany w strukturze odpowiedzialności administracji publicznej w państwie sieciowym wywołują poważne konsekwencje po stronie adresata odpowiedzialności. Zapoczątkowane w państwie minimalnym rozbicie reżimu, na podstawie którego są realizowane zadania publiczne, ulega jeszcze większemu rozczłonkowaniu. Zacieraniu granicy między prawem publicznym i prywatnym towarzyszy hybrydowe nakładanie regulacji transnarodowych na porządek krajowy, zaś stosowanie prawa w tych warunkach wymaga pogłębionej koordynacji i współpracy organów administracji ponad granicami. W związku z tym istnieje pilna potrzeba zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego i skutecznych instrumentów ochrony praw jednostki. W tym świetle krytycznie należy ocenić rozstrzygnięcia niezależnych organów administracyjnych, wyjętych spod bezpośredniej kontroli organów politycznych. Ponadto ważne kwestie pojawiają się na tle pogłębionej demokratyzacji procesów administrowania, które nie oznaczają automatycznie wzmocnienia gwarancji ochrony praw jednostki. Partycypacja w procesach decyzyjnych zawiera w sobie niebezpieczeństwo rozmycia ostatecznej odpowiedzialności administracji, zaś przyznanie praw procesowych rozlicznym grupom interesów może w istotny sposób wydłużać procedurę podejmowania decyzji w administracji.

## 8. Konkurencyjne wizje państwa z perspektywy konstytucjonalizacji

Wizje państwa aktywnego, minimalnego i sieciowego odzwierciedlają idee personifikujące państwo, które troszczy się o poddanych niczym *pater familias* o swoje dzieci. Takie ujęcie oznacza subiektywną ocenę odpowiedzialności administracji, opartą na osobistym, wewnętrznym poczuciu, co sugeruje dowolność w ustalaniu kryteriów

---

<sup>901</sup> W tym znaczeniu Robert Grzeszczak podnosi problem legitymizacji i odpowiedzialności za podejmowane działania szczególnie w przypadku, „gdy delegację jest trudno skutecznie odwołać, co jest przypadkiem relacji delegacji państw z UE”. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, s. 49.



odpowiedzialności administracji<sup>902</sup>. Dopiero przyjęcie zasady praworządności jako podstawowego miernika oceny dokonuje depersonifikacji i obiektywizacji odpowiedzialności państwa i administracji. Co ciekawe, niejednokrotnie w dyskursie akademickim są celowo łączone elementy subiektywne i obiektywne oceny odpowiedzialności, stając się podłożem współczesnych wyobrażeń na temat „dobrego państwa”<sup>903</sup>. Jednak to zawsze atrybut praworządności jest wymieniany jako warunek *sine qua non* dla uznania władzy za odpowiedzialną, słuszną, przyzwoitą i moralną<sup>904</sup>.

Odnosząc atrybut praworządności do rozważań na temat odpowiedzialności administracji, łatwo ulec pokusie szybkiej konstatacji, że administracja odpowiedzialna to administracja praworządna, czyli działająca w granicach i na podstawie prawa. Rozpatrywanie odpowiedzialności administracji z perspektywy konstytucjonalizacji uświadamia konieczność oceny praworządności w kontekście dobra wspólnego oraz praw człowieka i podstawowych wolności. Jest to podejście odzwierciedlające kwalifikowaną postać praworządności, czyli jej wymiar materialny<sup>905</sup>, który dotyka aksjologicznego fundamentu działań administracji, nakierowanych na urzeczywistnianie „podstawowych wartości ludzkich”<sup>906</sup>. Takie podejście oddaje istotę procesów konstytucjonalizacji.

Akcentowanie odpowiedzialności administracji w odniesieniu do samego przestrzegania prawa podnosi znaczenie praworządności formalnej. Należy mieć świadomość, że opisane powyżej elementy kreujące odpowiedzialność administracji w poszczególnych wizjach państwa w wymiarze strukturalnym, funkcjonalnym i w zakresie form działania, kwalifikują się do rzędu kryteriów praworządności formalnej. Spełniają one funkcje pochodne i służebne względem ujęcia materialnego wskazującego na zestaw wartości, za realizację których jest odpowiedzialna władza publiczna. Należą do nich takie ponadczasowe wartości jak dobro wspólne, godność człowieka, wolność czy solidarność<sup>907</sup>. Ograniczenie oceny odpowiedzialności wyłącznie do kryteriów formalnych prowadzi

<sup>902</sup> Subiektywne postrzeganie odpowiedzialności administracji można przyrównać do kategorii władzy nieokiełznanej jak ogień, zob. P. Szreniawski, *Pojęcie metapaństwa z perspektywy nauk administracyjnych*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa...*, s. 481.

<sup>903</sup> P. Winczorek, *Dobre państwo – spojrzenie prawnika*, [w:] *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Warszawa 2004, s. 19; M. Marczevska-Rytko, *Wokół wizji dobrego państwa. Refleksje i uwagi*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 4, s. 6.

<sup>904</sup> K. Skarżyńska, *Państwo i społeczeństwo. Jak Polacy postrzegają instytucje, politykę i samych siebie*, [w:] *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, red. G. Ulicka, S. Wronkowska, Warszawa 2011, s. 97.

<sup>905</sup> Warto tu zacytować trafną wypowiedź Jerzego Stelmacha, wedle którego „w ogólności, każde państwo jest praworządne formalnie, bo każde przestrzega jakiegoś prawa. Natomiast nie każde państwo jest praworządne materialnie, ponieważ, aby było, musi przestrzegać prawa o pewnej treści. Różnica jest taka. Nie odróżnia się państwa prawa w sensie formalnym i państwa prawa w sensie materialnym. Idea państwa prawa jest jednolita”, zob. J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Kraków 2000, s. 227.

<sup>906</sup> F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

<sup>907</sup> A. Pakuła, *Kwestie wybrane z obrazu administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw.*

do ubóstwienia i afirmacji samego państwa (i utożsamianej z nią administracji) jako ostatecznej i nieomyślnej instancji<sup>908</sup>. W takiej optyce państwo podporządkowuje sobie jednostki, zaś główna uwaga koncentruje się w istocie na odpowiedzialności pojedynczych obywateli i ich małych wspólnot wobec górującej ponad wszystkim kategorii państwa. Stąd konstatacja, że to podstawowe wartości ludzkie powinny wpływać na sposób oceny odpowiedzialności administracji, zwłaszcza zaś w przypadku pojawiających się wątpliwości.

Wizja państwa aktywnego bliska jest wyobrażeniom państwa nieomyślnego i wszechmocnego, którym towarzyszy niedostrzeganie potencjału tkwiącego w jednostce ludzkiej oraz w mniejszych wspólnotach o charakterze lokalnym czy regionalnym. Struktura odpowiedzialności administracji zasadza się tu głównie na procesach jurydyzacji i demokracji, ograniczonej do wymiaru demokracji parlamentarnej, co niesie ze sobą potencjał zawłaszczania przestrzeni publicznej przez zwyczajnie ugrupowanie, wyłonione w wyborach parlamentarnych. Dlatego centralnym gwarantem odpowiedzialności administracji jest dobrze funkcjonujący mechanizm balansowania i równoważenia sił pomiędzy poszczególnymi elementami relacyjnymi w strukturze odpowiedzialności administracji. Należą do nich zarówno działania instancji odpowiedzialności (parlamentu) polegające na rzetelnym, wyważonym, starannym i nieśpiesznym stanowieniu ustaw oraz kontrola niezależnego trybunału odpowiedzialności.

Odnosząc rzeczoną wizję do podstawowych wartości ludzkich zapisanych w konstytucji i urzeczywistnianych w długotrwałym procesie konstytucjonalizacji, należy zanegować wizję państwa oddalonego od jednostki wedle zasady „my na górze, a oni na dole”. Taka wizja nie dostrzega potencjału jednostki i jej gotowości do ponoszenia współodpowiedzialności za sferę publiczną, nie mówiąc o potencjale rozmaitych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Dopuszczenie współodpowiedzialności innych podmiotów nie oznacza wyzbywania się odpowiedzialności przez państwo, jednak obowiązek respektowania dobra wspólnego i godności człowieka konstruuje odpowiedzialność administracji z uwzględnieniem złożonych relacji i powiązań między państwem, społeczeństwem i jednostką.

Również wizja państwa minimalnego konstruuje odpowiedzialność administracji w paternalistycznym układzie państwo – społeczeństwo, opartym na zasadach antynomii i kontroli, przy czym istotnym *novum* w zarządzaniu sferą publiczną jest wprowadzenie kryterium konkurencji jako mechanizmu rządzenia. Urzeczywistnienie takiej wizji niesie w sobie niebezpieczeństwo nadmiernego eksponowania zasad skuteczności,

---

dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, red. Z. Czernik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysław Rzeszów 2011, s. 637 i n.

<sup>908</sup> Na temat niebezpieczeństw związanych z przejawami „ubóstwienia państwa” w aktualnej rzeczywistości administrowania przestrzeni publicznej w Polsce zob. I. Lipowicz, *Dobro wspólne...*, s. 17 i n.

korzystności i ekonomiczności w kryteriach oceny odpowiedzialności administracji. Bez wątplenia należy pozytywnie ocenić starania na rzecz szybszego i sprawniejszego wydawania rozstrzygnięć w administracji, zasadzające się na odpowiedzialności konkretnego organu za beczynność lub przewlekłość postępowania. Również pozytywnie należy ocenić podnoszenie argumentów prakseologicznych w ocenie odpowiedzialności administracji w zakresie dysponowania środkami publicznymi. Jednocześnie warto pamiętać, że w administracji chodzi przeważnie o podjęcie właściwej decyzji, determinowanej przepisami prawa. I wówczas znajdują zastosowanie dyrektywy interpretacyjne, wśród których sprawność odgrywa ważną, lecz nie pierwszoplanową rolę<sup>909</sup>. Dlatego uwzględnienie wymogów prakseologicznych w administracji powinno się odbywać wyłącznie przez pryzmat oceny urzeczywistnienia podstawowych wartości ludzkich. Będą się one przejawiać m.in. w stworzeniu gwarancji i skutecznych mechanizmów ochrony praw jednostki.

W związku z powyższym wydaje się, że wizja państwa sieciowego jest najbliższa idei konstytucjonalizacji dla realizacji dobra wspólnego, godności człowieka, wolności, równości i sprawiedliwości społecznej. W relacjach państwo – społeczeństwo preferuje ona bowiem „horyzontalny układ koncentrycznych kół z obywatelem w epicentrum”<sup>910</sup>, co oznacza dopuszczenie udziału możliwie szerokiego kręgu podmiotów w strukturze odpowiedzialności administracji. To już nie tylko multiplikacja podmiotu odpowiedzialności, oznaczająca konieczność kreacji współodpowiedzialności w odniesieniu do władztwa zadaniowego w wymiarze kompetencji decyzyjnych i organizacyjnych. To również dopuszczenie multicytryczności ośrodków stanowiących prawo (multiplikacji instancji odpowiedzialności) oraz wielości trybunałów odpowiedzialności, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym.

W tej sytuacji wymagana jest szczególna dbałość o istnienie przejrzystych kryteriów i zasad odpowiedzialności administracji. Chodzi o kryteria odpowiedzialności w warunkach zacierania granic między sferą publiczną a prywatną. Dzieje się to już nie tylko tradycyjnie w zakresie dopuszczalnych form działania, ale przede wszystkim w odniesieniu do ustroju podmiotu odpowiedzialności. W warunkach powstawania organizacji typu hybrydowego z udziałem podmiotów sfery publicznej (krajowej i transnarodowej), prywatnej i społecznej, w warunkach sytuowania interesariuszy wewnątrz administracji i postrzegania ich jako uczestników współodpowiedzialnych za proces zarządzania publicznego, w warunkach zatracania tradycyjnych relacji między administrującymi a administrowanymi, warto odnotować zasadnicze kwestie, co do których

<sup>909</sup> H. P. Bull, *Die Krise der Verwaltungstheorie. Vom New Public Management zum Governance-Ansatz – und wie weiter?*, „Verwaltungs-Archiv” 2012, Bd. 103, s. 1 i n.

<sup>910</sup> J. Stępień, *NGOs – czyli organizacje społeczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1, s. 39 i n.

należy zająć stanowisko z punktu widzenia wartości postulowanych w procesach konstytucjonalizacji.

Należy zwrócić uwagę na konieczność dołożenia należytej staranności co do czytelnego sposobu podziału odpowiedzialności, zadań i funkcji w relacjach pomiędzy państwem, organizacją supranacjonalną i międzynarodową, ośrodkami władzy lokalnej i regionalnej, jak również społeczeństwem a rynkiem. Ponadto swoista symbioza podmiotów i celów, kreowana w ramach państwa sieciowego, nie może zacierać podziału kompetencji decyzyjnych i organizacyjnych w prawie administracyjnym, stworzonych chociażby po to, by przeciwstawić prawa podmiotowe jednostki władztwu administracyjnemu.

Przyjęcie optyki badawczej państwa sieciowego oznacza dla nauki prawa administracyjnego konieczność otwarcia. Chodzi zatem nie tylko o uzasadnianie klasycznej funkcji prawa administracyjnego, stanowionego, by systematyzować i porządkować zjawiska przestrzeni publicznej, ale również o poszukiwanie punktów stykowych z innymi działami prawa oraz integrację wyników badań innych nauk społecznych. Spośród wszystkich zaprezentowanych wizji to niewątpliwie wizja państwa sieciowego najbardziej wymyka się spod kategoryzacji prawnej, stawiając w centrum tak niewymierne, niepoliczalne i nieprawnicze kategorie jak wiarygodność i zaufanie.



## Zakończenie

W dniu 19 marca 1995 r. Telewizja Polska wyemitowała program, w którym iluzjonista David Copperfield przeprowadził karkołomną sztuczkę zniknięcia błyszczącej maszyny Orient Expressu. Licznie zgromadzona publiczność chciała dać się zadziwić i uwieść iluzji znikania giganta w mgnieniu oka. Podobne spektakle przeprowadzono z samolotem Boeing, a nawet ze Statuą Wolności w Nowym Jorku. To, nad czym inżynierowie czy architekci pracowali latami, wykorzystując zdobycze postępu technicznego i technologicznego, miało zniknąć bez echa i tak po prostu. Zainspirowani optyką znikania ociążałych kolosów przedstawiciele nauk administracyjnych zaczęli analizować symptomy zanikającego państwa narodowego. Jednak najpóźniej 11 listopada 2018 r. mogliśmy się przekonać o sile tradycji państwa i państwowości świętowanej przez ćwierćmilionowy tłum dorosłych i dzieci maszerujący z okazji setnej rocznicy odzyskania niepodległości.

Państwo ma się zupełnie dobrze. Podstawowa konstatacja rozważań nad odpowiedzialnością administracji zawiera jedno przesłanie i to niezależnie od opisanych kierunków etatyzacji czy deetatyzacji poszczególnych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności. Zmienna rzeczywistość administrowania wymusza wprawdzie głębokie zmiany i przeobrażenia formuły państwowości, ale jednocześnie nieustannie wymaga państwa silnego i gotowego przejąć ostateczną odpowiedzialność za realizację dobra wspólnego. Przekształcenia w formule państwowości dadzą się prześledzić przez obserwację jednoczesnego oddziaływania na strukturę odpowiedzialności administracji rozmaitych determinantów prawnych nazwanych w pracy jurydyzacją, demokratyzacją, europeizacją oraz konstytucjonalizacją.

Punktem wyjścia do rozprawy było przyjęcie założenia, wedle którego odpowiedzialność administracji w demokratycznym państwie prawa zasadza się na sześćcioelementowej strukturze relacyjnej (podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności). Przeprowadzone badania wykazały, że współcześnie nie sposób sobie wyobrazić gwarancji odpowiedzialności administracji w warunkach podważania któregośkolwiek z elementów struktury, np. przez osłabienie trybunału odpowiedzialności. W związku z tym należy stwierdzić, że obowiązujące przepisy prawa powinny być nakierowane na gwarancję stabilności elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności, co stanowi istotę administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa.

Jednocześnie stabilność liczby elementów struktury odpowiedzialności nie oznacza stanu petryfikacji. Przeciwnie, uelastycznienie struktury następuje przez jednoczesne



oddziaływanie czterech determinantów prawnych – jurydyzacji, demokratyzacji, europeizacji oraz konstytucjonalizacji. Badania wykazały, że każdy z determinantów ma wyjątkową i niepowtarzalną naturę oraz dynamikę i poprzez to akcentuje tylko sobie właściwy zestaw elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności. Dzięki temu każdy determinant prawny spełnia odrębną i samodzielną funkcję w gwarancji odpowiedzialności administracji. W efekcie końcowym uzyskujemy wielopostaciowy obraz prawnej gwarancji odpowiedzialności administracji publicznej.

Niewątpliwie najbardziej „widoczne” jest państwo (władza państwowa), w którym prawna gwarancja odpowiedzialności administracji została ukształtowana w procesach jurydyzacji. Aprioryczne normy prawa stanowionego w parlamencie mają na celu obiektywizację oraz racjonalizację relacji struktury w układzie: podmiot – przedmiot – instancja – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności. Dla wszystkich modeli administracji ukształtowanych w ramach *rule of law*, *Rechtsstaat* czy *l'État de droit* wspólne są starania mające na celu uczynienie z administracji bytu odpowiedzialnego, przewidywalnego, racjonalnego, zwłaszcza zaś w kontaktach z jednostką. Temu służą prawne mechanizmy wyrównawcze i korygujące w regulacji ustrojowych aspektów konstrukcji odpowiedzialności administracji, wśród których centralną rolę odgrywa zasada trójpodziału władzy.

Jednocześnie aspekty funkcjonowania trójpodzielnej władzy ujawniły znaczące odmienności historyczne i kulturowe badanych systemów prawnych. W Anglii odpowiedzialność administracji była gwarantowana w ramach głębokiej harmonii różnych rodzajów władzy, gdyż nawet proces stanowienia prawa w parlamencie odbywał się przy aktywnym uczestnictwie administracji lokalnej. W porewolucyjnej Francji odpowiedzialność administracji gwarantowała *de facto* samowystarczalna administracja, której niezależność manifestowała się w działalności prawodawczej i orzeczniczej *Conseil d'État*. Natomiast w Niemczech, wobec braku demokratycznej legitymacji parlamentu, na centralnym miejscu postawiono bezosobowe kryteria odpowiedzialności administracji, determinujące ocenę pozostałych elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności. Warto podnieść wiodącą rolę niemieckiej doktryny w rozwoju idei *Rechtsstaat*, która w sposób metodologiczny uzasadniała konieczność prymatu bezosobowych kryteriów prawnych, stając się jednocześnie swoistym, acz „niewidzialnym” elementem relacyjnym wpływającym na kształt struktury odpowiedzialności administracji.

Badania wykazały, że oddziaływanie procesów jurydyzacji na strukturę odpowiedzialności administracji należy rozpatrywać w kontekście związania administracji prawem, zagwarantowania wolności jednostki oraz sprawowania władztwa administracyjnego. Wiodącym rysem administracji systemu kontynentalnego jest wpisanie w odpowiedzialność administracji linii napięcia pomiędzy wolnością jednostki

a władztwem administracyjnym. Uzasadnieniem przymusu zawartego w normach prawa administracyjnego jest nie tyle autorytet państwa, ile troska o interes publiczny, któremu na kontynencie tradycyjnie przysługiwała palma pierwszeństwa. Dopiero analiza rozwoju legislacji gwarantującej prawo skargi sądowej na działania administracji uświadamia wzrost znaczenia dwóch elementów relacyjnych w strukturze odpowiedzialności: trybunału oraz jednostki jako adresata odpowiedzialności administracji publicznej.

Zasada trójpodziału władzy w państwie jest nie tylko motorem procesów jurydyzacji, ale i również demokratyzacji. Stąd właściwie oba determinanty są ze sobą nierozzerwalnie powiązane, chociaż naświetlają inny prawny aspekt gwarancji odpowiedzialności. O ile jurydyzacja posłużyła do przedstawienia rozwoju historycznego z perspektywy komparatystycznej, o tyle demokratyzacja wskazuje na współczesne i niezmiernie aktualne mechanizmy prawne gwarancji odpowiedzialności administracji w kontekście relacji polityka – administracja, czyli instancja – podmiot odpowiedzialności.

Podstawowym instrumentem wpływania polityki na administrację jest ustawa. Jak wykazały przeprowadzone przeze mnie badania komparatystyczne, sterowanie ustawowe odzwierciedla typ odpowiedzialności administracji przed polityką, zwłaszcza gdy uwzględnimy rodzaj norm prawnych stanowionych w parlamencie. Systemy polski i niemiecki charakteryzuje tradycja stanowienia norm kondyjonalnych nakierowanych na odpolitycznienie administracji, która przy zaistnieniu określonego stanu faktycznego jest zobowiązana wydać rozstrzygnięcie o określonej treści. To z kolei akcentuje odpowiedzialność za wykonywanie prawa. Natomiast systemy francuski oraz brytyjski, z właściwą im preferencją norm zadaniowych, kreują odpowiedzialność administracji za realizowanie własnych polityk publicznych, co jest w doktrynie interpretowane jako przejaw relacji zaufania instancji do podmiotu odpowiedzialności.

Bardziej szczegółową dyferencjację relacji pomiędzy polityką a administracją ukazuje analiza dokonana przez pryzmat systematyki norm prawa administracyjnego. Kluczowe znaczenie ma prawo administracyjne ustrojowe, kreujące ogromną różnorodność form organizacji administracji publicznej. Ich celem jest osiągnięcie dywersyfikacji w sposobach ułożenia relacji polityki z administracją od hierarchicznego podporządkowania począwszy (centralizacja), a skończywszy na względnej samodzielności administracji wobec instancji stanowiącej prawo (decentralizacja), nie wspominając o konstrukcjach agencji i niezależnych urzędów, których cechą konstytutywną jest stworzenie swego dystansu administracji od polityki. W związku z tym powstaje pilna konieczność zagwarantowania odpowiedzialności administracji niezależnie od bliskości polityki do administracji. W tym zakresie szczególnego znaczenia nabierają ponadczasowe kryteria odpowiedzialności w postaci zasad i reguł zawartych w ogólnym prawie administracyjnym oraz w prawie proceduralnym. To ostatnie przewiduje udział jednostki oraz czynnika

społecznego w procesie podejmowania rozstrzygnięć przez administrację, co wprawdzie nie zastępuje legitymacji demokratycznej, jednak przyczynia się do zwiększenia akceptacji dla działań administracji przez adresata odpowiedzialności.

Optyka procesów europeizacji sprawia, że „widoczność” państwa jest w znacznym stopniu utrudniona, gdyż członkostwo w organizacji supranarodowej powoduje nie tylko swoiste dublowanie elementów relacyjnych struktury odpowiedzialności administracji (poza adresatem), ale przede wszystkim kreuje nową jakość relacji. Współdziałanie, koordynacja i sieciowość to podstawowe wyznaczniki procesu stanowienia i stosowania prawa, które są naturalnym wrogiem delimitacji i porządkowania relacji w strukturze odpowiedzialności, co z kolei jest niezbędną przesłanką dla przypisania odpowiedzialności konkretnemu organowi administracji. Stąd obok posiadania indywidualnej legitymacji każdego ze współdziałających podmiotów odpowiedzialności konieczne jest istnienie dodatkowych filarów legitymizujących działanie administracji. Należy do nich sprzyjanie otwartości, przejrzystości i bliskości obywatelowi poprzez gwarancję transparentności postępowania administracyjnego na każdym jego etapie oraz możliwość dochodzenia praw przez podmioty będące nie tylko stroną w postępowaniu, ale również przez jednostki i grupy zainteresowane wynikiem. Nie bez znaczenia jest również skuteczność działania administracji i nastawienie na wyniki dla lepszej służby dobru wspólnemu.

Natomiast procesy konstytucjonalizacji nakierowane na wzmocnienie praw podstawowych sprzyjają najbardziej zwiększeniu „widoczności” jednostki jako adresata odpowiedzialności. Wprawdzie konstytucja jako akt najwyższy uchodzi tradycyjnie za prawną manifestację istoty państwowości, to jednak rola parlamentu (mocodawcy nakładającego odpowiedzialność) sprowadza się tu do samego uchwalenia konstytucji. Natomiast do rangi podstawowej kategorii sprawczej w strukturze odpowiedzialności urasta judykatura jako siła napędowa procesów konstytucjonalizacji. Trybunał odpowiedzialności ma za zadanie interpretację woli politycznej zawartej w przepisach prawa najwyższego i w ten sposób staje się dodatkowym nośnikiem procesów demokratyzacji. Kluczowa funkcja trybunału zasadza się na wyważaniu i dyferencjacji konstytucyjnoprawnych zasad ogólnych i wynikających z nich wartości, dzięki czemu następuje stały rozwój i dostosowanie wykładni przepisów prawa administracyjnego do zmieniających się potrzeb i wyzwań współczesności.

Ponadto znaczącym motorem procesów konstytucjonalizacji jest ratyfikacja międzynarodowych umów mających za przedmiot ochronę praw człowieka i podstawowych wolności. Sama ratyfikacja jest uzależniona od woli parlamentu (instancji odpowiedzialności), jednak w dłuższym przedziale czasu oznacza konieczność uznania orzecznictwa trybunałów międzynarodowych rozpatrujących skargi na działania administracji państwowej. To z kolei powoduje wzrost znaczenia trybunału odpowiedzialności o wymiar

międzynarodowy oraz wzmocnienie samego adresata odpowiedzialności, gdyż dopiero aktywność procesowa jednostki ponad granicami państwa uruchamia mechanizm gwarancji odpowiedzialności.

Oceniając proces konstytucjonalizacji, należy wskazać, że promieniowanie ponadczasowych wartości ogólnoludzkich stawia w nowym świetle determinant prawny demokratyzacji. Chodzi o przemożny wpływ konstytucji na sterowanie ustawowe, będące klasycznym instrumentem gwarantującym odpowiedzialność administracji przed polityką. Współcześnie w obliczu wzmożonego stanowienia norm zadaniowych (finalnych) sama administracja dokonuje samodzielnych wyborów przez wyważanie konkurujących ze sobą relewantnych wartości. Stąd ogromne zapotrzebowanie na istnienie dodatkowych instrumentów legitymizujących działanie administracji wykraczające poza określenie przedmiotu odpowiedzialności w ustawie. Stają się nimi standardy moralne w przestrzeni publicznej i ochrona praw jednostki jako przeciwwaga dla stosunkowo wąskiej koncepcji działania administracji w zgodności z prawem. W sytuacjach konfliktu pomiędzy przedmiotem odpowiedzialności a kryteriami odpowiedzialności zawsze te ostatnie powinny uzyskać walor pierwszeństwa. Linie napięcia między procesami demokratyzacji i konstytucjonalizacji ukazuje natura konstytucyjnych zasad i wartości, która w porównaniu do treści zawartych w ustawach sprawia wrażenie środków zwolnionego czy następczego sterowania, ponieważ inaczej niż ustawy wartości nie są nakierowane na szybką i konkretną polityczną akcję czy reakcję.

Reasumując, należy stwierdzić, że istotą odpowiedzialności współczesnej administracji publicznej jest jej wielopostaciowość, która się zasadza na elastyczności struktury odpowiedzialności i zbalansowanej relacyjności wszystkich elementów tejże struktury. Pomimo wszelkich niedoskonałości należy stwierdzić, że w dalszym ciągu prymarnym elementem gwarantującym odpowiedzialność administracji jest relacja między polityką i administracją (instancją a podmiotem odpowiedzialności), co wynika z istoty demokracji parlamentarnej. Niemniej jednak należy stwierdzić, że do rangi esencji współczesnej demokracji urosły dodatkowo relacje kreowane przez pozostałe podmioty w strukturze odpowiedzialności.

Rolą judykatury, wzmocnionej również o wymiar międzynarodowy, jest stałe wyważanie różnorodnych wartości dla realizacji dobra wspólnego w perspektywie długoterminowej i w razie konieczności przejmowanie roli negatywnego ustawodawcy przez uchylanie ustaw powstałych pod presją doraźnych interesów politycznych. Odpowiedzialność administracji jest urzeczywistniana również przez sam podmiot odpowiedzialności, a konkretnie przez jego różnorodność ustrojową, która zapewnia dywersyfikację w sposobach ułożenia relacji między polityką i administracją. Dzięki temu odpowiedzialność jest gwarantowana nie tylko przez podporządkowanie politycznemu mocodawcy, ale

i poprzez alternatywne mechanizmy, do których należą szczególna bliskość wspólnotom lokalnym czy regionalnym bądź też fachowość, rzetelność, niezależność i nieuleganie wpływom politycznym lub też po prostu skuteczność i osiągnięcie wymiernych wyników.

Optyka zbalansowanej relacyjności wszystkich podmiotów w strukturze odpowiedzialności administracji stawia wymogi względem adresata odpowiedzialności. Jest nim świadomy i aktywny podmiot w strukturze odpowiedzialności, posiadający legitymację procesową w postępowaniu administracyjnym i sądowym, korzystający z szerokiej gamy form partycypacji społecznej i współuczestnictwa w realizacji dobra wspólnego. Temu musi towarzyszyć programowa zmiana sposobu działania administracji w kierunku budowania transparentności, otwartości i nastawienia na dialog, wspomagana działalnością licznych instytucji rzecznich działających *pro publico bono*.

Odpowiedzialność administracji to wyrażony w nowoczesny sposób odwieczny postulat o jedność administracji publicznej. Topos jedności administracji odzwierciedla dążenie do poszukiwania wspólnego mianownika dla licznych podmiotów administrujących we wszystkich aspektach działania. Jedność administracji publicznej, zróżnicowanej horyzontalnie i wertykalnie, wykazującej wysoki stopień specjalizacji, fragmentaryzacji, decentralizacji i policentryzmu można współcześnie zrekonstruować nie przez jedność z państwem, bo w dobie integracji wiele kluczowych decyzji zapada na szczeblu europejskim, nie przez jedność strukturalną, funkcjonalną czy proceduralną i nie przez cechę konstytutywną władztwa administracyjnego, bo współcześnie co najmniej tak samo ważne są instrumenty umowne, mediacyjne i koncyliacyjne, lecz właśnie przez realizację postulatu obliczalności, transparentności, otwartości i odpowiedzialności za realizację dobra wspólnego.

## Wykaz literatury

- Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberatywnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4
- Albrecht J., *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutz*, Berlin 2007
- Alexy R., *Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2002, Bd. 61
- Andrzejewska M., Baranowski M., Fiedziukiewicz K., Kowalska A., Matuszkiewicz J. M., Rusztecka M., Roo-Zielińska E., Solon J., *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2007
- Anter A., *Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung*, Berlin 1995
- Antoniak P., *Komentarz do Art. 1*, [w:] *Przygotowanie i realizacja inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, red. P. Antoniak, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2012
- Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, przeł. D. Gromska, Warszawa 2007
- Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowski, Warszawa 2004
- Auby J.-B., *Die Transformation der Verwaltung und des Verwaltungsrechts*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Augsberg S., *Europäisches Verwaltungsorganisationsrecht und Vollzugsformen*, [w:] *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, red. J. P. Terhechte, Baden-Baden 2011
- Augustyniak Ł., *Podmiotowość organizacji międzynarodowych jako przesłanka przypisania im odpowiedzialności*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 4
- Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa 2002
- Baatz Ch., *Responsibility for the past? Some thoughts on compensating those vulnerable to climate change in developing countries*, „Ethics, Policy and Environment” 2013, No. 16 (1)
- Bach-Golecka D., *Wprowadzenie do systemu instytucjonalnego unijnego prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Baer S., *„Der Bürger“ im Verwaltungsrecht: Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat*, Tübingen 2006



- Bagińska E., Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2010
- Bainczyk M., *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, Wrocław 2017
- Balcerowicz L., *W kierunku ograniczonego państwa*, Warszawa 2007
- Banasiński C., Bychowska M., *Kompetencje decyzyjne Komisji Europejskiej i Prezesa UOKiK wynikające z rozporządzenia Rady UE nr 1/2003 w świetle zasady równoległego stosowania wspólnotowego i krajowego prawa antymonopolowego*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2009, nr 3
- Banasiński C., *Równoległe stosowanie instrumentów prawa konkurencji i instrumentów regulacyjnych w Polsce (na przykładzie telekomunikacji i energetyki)*, [w:] *Prawo konkurencji – stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*, red. C. Banasiński, Warszawa 2006
- Banaszak B., *Limitation of Sovereignty by the European Integration – The Polish Approach*, [w:] *Limitations of National Sovereignty through European Integration*, red. R. Arnold, Berlin 2016
- Bandarzewski K., *Opinia prawna dotycząca prawnych uwarunkowań udziału społeczności lokalnych w procesie konstruowania i wykonywania budżetu gminy*, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K.Bandarzewski-.pdf> [dostęp 25.11.2018]
- Banzhaf G., *Der Begriff der Verantwortung in der Gegenwart: 20–21. Jahrhundert*, [w:] *Handbuch Verantwortung*, red. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh, Wiesbaden 2017
- Barańska K., *W kierunku partycypacji – kilka uwag na temat kierunków reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w perspektywie rozwoju lokalnego*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012
- Barcik J., Purgoł M., *Ustawa legalizująca tzw. marihuanę dla celów medycznych w świetle standardów prawa międzynarodowego*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2018, nr 7–8
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008
- Bast J., *Die Zuständigkeit der EU zur Schaffung eigener Verwaltungseinrichtungen*, „Jura“ 2013, Bd. 35, Nr 4
- Basta Fleiner L., Fleiner T., *Allgemeine Staatslehre. Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt*, Berlin 2004
- Bator A., Gromski W., Kaźmierczyk S., *Przepisy prawa*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, wyd. 4, Warszawa 2012

- Bazylińska-Nagler J., *Przygraniczna współpraca państw członkowskich w zakresie świadczenia usług zdrowotnych*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015
- Beck U., *Die Erfindung des Politischen*, wyd. 1, Frankfurt am Main 1993
- Bernard N., *Multilevel Governance in the European Union*, New York 2002
- Bertalanffy L. von, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*, przeł. E. Woydyłło-Woźniak, Warszawa 1984
- Bielecki L., *Ustrojowe prawo administracyjne (podatkowe) dotyczące Krajowej Administracji Skarbowej jako przykład wpływu ideologii politycznej na kształt prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 7–8
- Bień-Kacała A., *Zasada równości. Orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K 10/96*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016
- Bierć A., Zawirska P., *Konstytucjonalizacja ochrony prywatności na tle standardów europejskich*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Bitner M., Kulesza M., *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 6
- Blackstone W., *Commentaries on the Laws of England*, Oxford 1765–1769
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012
- Blicharz J. (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012
- Błachucki M., *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego przez organy administracji publicznej na przykładzie prawa antymonopolowego*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012
- Błachut M., *Pojęcie prawa podmiotowego we współczesnej liberalnej filozofii prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 1
- Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Błaś A., *Administracja publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005

- Błaś A., *Czynności faktyczne organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007
- Błaś A., *Dyskrecjonalne uprawnienia administracji publicznej*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. Z. Janku, Poznań 1999
- Błaś A., *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, AUWr No. 2154, „Prawo” 1999, t. CCLXVI
- Błaś A., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013
- Błaś A., Kuta T., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia terminologiczno-pojęciowe*, Poznań–Wrocław 1998
- Błońska B., *Specustawy jako źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych – na przykładzie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014
- Bobbitt P., *The Shield of Achilles. War, Peace, and the Course of History*, London 2002
- Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywiistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
- Bodnar A., *Skuteczność Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, [w:] *Skuteczność prawa*, red. T. Giaro, Warszawa 2010
- Bogdandy A. von, *Verwaltungsrecht im europäischen Rechtsraum – Perspektiven einer Disziplin*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 4, Heidelberg 2011
- Bogdanor V., *The European Union, the Political Class and the People*, [w:] *Elitism, Populism, and European Union*, red. J. Hayward, Oxford 1996
- Bogucka I., *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10
- Bogumil J., Jann W., *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden 2009
- Borkowska J., Nowakowski B., [w:] *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej*, red. J. Borkowska, Warszawa 2011
- Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Warszawa 2007

- Bovens M., *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge 1998
- Braams B., *Koordinierung als Kompetenzkategorie*, Tübingen 2012
- Bratu C., *Korporative und kooperative Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung*, red. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh, Wiesbaden 2017
- Breuer R., *Konditionale und finale Rechtssetzung*, „Archiv des öffentlichen Rechts“ 2002, Bd. 127
- Breuer R., *Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasserrichtlinie*, „Natur und Recht“ 2007
- Bugdol M., *Cele jakości w systemach zarządzania jakością w administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3
- Bull H. P., *Die Krise der Verwaltungstheorie. Vom New Public Management zum Governance-Ansatz – und wie weiter?*, „Verwaltungs-Archiv“ 2012, Bd. 103
- Bumke C., *Die Entwicklung der verwaltungsrechtswissenschaftlichen Methodik in der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, red. E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Baden-Baden 2004
- Burgi M., *Kommunalrecht*, wyd. 5, München 2015
- Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, wyd. 4, London 2007
- Cassese S., *Die Entfaltung des Verwaltungsstaates in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Cassese S., *Il diritto alla buona amministrazione*, „European Review of Public Law” 2009, Vol. 21, No. 3
- Cassese S., *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli 2007
- Cassese S., *Legislative Regulation of Adjudicative Procedures: An Introduction*, „European Review of Public Law” 1993
- Cassese S., *Une des formes de l'État nouveau au monde. Réflexions sur le droit administratif français*, „L'Actualité Juridique – Droit Administratif” 1995
- Chabod F., *Ya-t-il un État de la Renaissance?*, [w:] *Scritti sul Rinascimento*, red. F. Chabod, Torino 1967
- Chapus R., *Droit administratif général*, t. 1, wyd. 15, Paris 2001
- Chełmoński A., *Typy norm prawnych materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, AUWr No. 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II

- Cherka M., Wierzbowski M., *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011
- Chrisidu-Budnik A., *Klient organizacji publicznej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 619
- Chrisidu-Budnik A., *Organizacja ucząca się. Region uczący się*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005
- Chrisidu-Budnik A., *Państwo sieciowe*, [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu: przeobrażenia systemów zarządzania przedsiębiorstw*, red. J. Skalik, Wrocław 2008
- Chrisidu-Budnik A., *Struktury heterarchiczne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Crowdsourcing – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 372
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *The role of trust in spatial planning processes: the case of Poland*, [w:] *Managing public trust*, red. B. Kozuch, S. J. Magala, J. Paliszkievicz, Palgrave Macmillan 2018
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90-tych)*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 6
- Chruściak R., *Konstytucjonalizacja prawa do informacji publicznej – uwagi na tle art. 61 Konstytucji RP*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015
- Ciapała J., *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006
- Cichoń P., *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Warszawa 2011
- Cieślak Z., *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992
- Cieślak Z., Bukowska J., Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B., *Nauka administracji*, Warszawa 2012
- Cieślak Z., *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013

- Classen K.-D., *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Untersuchung zur Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtecharta*, Berlin 2008
- Codecision and Conciliation. *A guide to how Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon*, Brussels 2012
- Complak K., *Preambuły do Konstytucji*, [w:] *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2005
- Craig P., *Administrative Law*, Oxford–New York 2006
- Craig P., *EU Administrative Law*, Oxford 2006
- Craig P., *Constitutional Foundations, the Rule of Law and Supremacy*, „Public Law” 2003, No. 92 (107)
- Craig P., *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Großbritannien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014
- Czaputowicz J., *Państwo i administracja w zmieniającym się świecie*, [w:] *Państwo i administracja w zmieniającym się świecie*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010
- Czarnecki K., *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013-2024)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1 (2)
- Dareste R., *Traite de contentieux administratif*, Paris 1897
- Danwitz T. von, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Berlin-Heidelberg 2008
- Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010
- Dąbrowska-Kłosińska P., *Komentarz do art. 117 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012
- Delamare N., *La Traité de la Police*, Paris 1707
- Della Cananea G., *Verwaltungsrechtliche Paradigmen*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Di Fabio U., *Die Staatsrechtslehre und der Staat*, München 2003
- Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1885
- Dicey A. V., *Law of the constitution*, London 1885
- Diener L., *Umweltgerechtigkeit in Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen an Land*, [w:] *Jahrbuch Windenergierecht 2014*, red. E. Brandt, Berlin 2015



- Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1
- Dobosz P., *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w prawie administracyjnym*, [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015
- Dobosz P., *Zagadnienia terminologiczne na tle problemu wyodrębnienia części ogólnej i szczególnej prawa administracyjnego a próba nowej definicji prawa administracyjnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001
- Doliwa A., Prutis S. (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 3: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/> [dostęp 24.03.2018]
- Dörr: O. „Privatisierung“ des Völkerrechts, „Juristen Zeitung“ 2005, Nr. 19
- Draus J., *Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie 1918–1946. Portret kresowej uczelni*, Kraków 2006
- Dreier H., *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive*, Tübingen 1991
- Dreier H., *Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie – Beihefte“ 2000, Bd. 74
- Drewell M., Larsson B., *The Rise of the Meaningful Economy: a megatrend where meaning is a new currency*, London 2017
- Drobny W., *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Drogowska J., *Poczucie odpowiedzialności pracowników banku a ich staż pracy*, Poznań–Opole 2011
- Dudzik S., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków 2003
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2015

- Duniewska Z., *W kwestii czynników kształtujących prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Duniewska Z., *Władza dyskrecjonalna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
- Duniewska Z., Stahl M., *Wprowadzenie*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013
- Durner W., Ludwig R., *Paradigmawechsel in der europäischen Umweltrechtsetzung*, „Natur und Recht“ 2008
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012
- Dziobek-Romański J., Barczewska-Dziobek A., *Interes publiczny i prywatny w prawie ochrony środowiska (zagadnienia wybrane)*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 1
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965
- Ehlers D., *Verwaltung und Verwaltungsrecht*, [w:] *Das Allgemeine Verwaltungsrecht*, red. D. Ehlers, H. Pünder, wyd. 15, Berlin-Boston 2016
- Ehrlich S., *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa 1995
- Elsner D., *Der funktionelle Staatsbegriff und das verkannte Merkmal staatlichen Handelns*, [w:] *L'État, c'est quoi? Staatsgewalt im Wandel. 54. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten Graz 2014*, Baden–Baden 2015
- Englander D., *Poverty and Poor Law Reform in Nineteenth-Century Britain, 1834–1914: From Chadwick to Booth, 1834–1914*, London 2013
- Enterría E. G. de, Iniesta I. B., *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Spanien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010

- Fairgrieve D., Howells G., Pilgerstorfer M., *The Product Liability Directive: Time to get Soft?*, „Journal of European Tort Law” 2013, Vol. 4, No. 1
- Fajgielski P., [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, red. G. Sibiga, Warszawa 2014
- Favoreu L., *La constitutionnalisation du droit*, [w:] *L'unité du droit, Mélanges Roland Drago*, red. J.-B. Auby, Paris 1996
- Feroli E., *Rule of Law and the Constitutional Democracy*, „The Turkish Yearbook of International Relations” 2015, No. 46
- Filek J., *Filozofia odpowiedzialności XX wieku. Teksty źródłowe*, Kraków 2003
- Filek J., *Ontologizacja odpowiedzialności. Analityczne i historyczne wprowadzenie w problematykę*, Kraków 1996
- Filek J., *Wolność i odpowiedzialność w działalności gospodarczej*, [w:] *Etyka biznesu, gospodarki i zarządzania*, red. W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, D. Miller, Warszawa 1999
- Filipek J., *Sprawa wyodrębnienia części ogólnej i części szczegółowej w prawie administracyjnym*, [w:] *Problemy prawa publicznego. Emanuelowi Iserzonowi w hołdzie*, red. W. Skrzydło, J. Szreniawski, W. Taras, Lublin 1993
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCXXVII, Prace Prawnicze” 1982, nr 99
- Florczak A., Pacześniak A., *Ewolucja katalogu wartości jako podstaw funkcjonowania Wspólnot Europejskich / Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Pacześniak, M. Klimowicz, Wrocław 2014
- Folak Ł., *Instrumentalizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016
- Forsthoff E., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, t. 1, wyd. 10, Stuttgart 1973
- Forsthoff E., *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart 1938
- Forsthoff E., *Rechtsfragen der Leistenden Verwaltung*, Stuttgart 1959
- Franzius C., *Der „Gewährleistungsstaat“ – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat?*, „Der Staat” 2003, Bd. 42
- Franzius C., *Governance und Regelungsstrukturen*, „Verwaltungsarchiv” 2006, Bd. 97
- Franzius C., *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 2013, Bd. 138
- French P. A., *Morally blaming whole populations*, [w:] *Individual and collective responsibility*, red. P. A. French, Rochester 1998
- Führ M., *Eigenverantwortung im Rechtsstaat*, Berlin 2003

- Galster J., *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993
- Garlicki L., Derlatka M., Wiącek M., *Od redaktorów naukowych*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016
- Gellner E., *Narody i nacjonalizm*, przeł. T. Hołówka, wyd. 1, Warszawa 1991
- Genschel P., Zangl B., *Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2007, Nr. 20–21
- Gerber C. F. von, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, Leipzig 1865
- Justi J. H. von, *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, Göttingen 1756
- Gielda M., *Godność człowieka w otoczeniu administracji publicznej – wybrane zagadnienia*, AUWr No. 3775, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CIX
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1999
- Glaser M., *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, Heidelberg 2010
- Gneist R. von, *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, t. 1–2, Berlin 1857, 1860
- Gneist R. von, *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin 1882
- Gneist R. von, *Self-Government: Communalverfassung und Verwaltungsgeschichte in England*, Berlin 1871
- Goerlich H., *Good governance und gute Verwaltung*, „Die öffentliche Verwaltung“ 2006
- Goldsworthys J. D., *The Sovereignty of Parliament*, Oxford 1999
- Gomułowicz A., *Podatki a etyka*, Warszawa 2013
- Gonod P., *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Frankreich*, [w:] *Ius Publicum Eurapaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Górski M., *Prawo do skutecznego środka prawnego w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE – znaczenie i deficyty*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8
- Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998
- Grassl H., *Zwischenstaatlicher Auskunftsaustausch in Steuersachen*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015
- Gregorczyk D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018

- Gregorowicz J., *Zarys logiki dla prawników*, Warszawa 1962
- Grewe C., *Die Rezeption der EMRK in Frankreich*, [w:] *Menschenrechte in der Bewährung: die Rezeption der Europäischen Menschenrechtskonvention in Frankreich und Deutschland im Vergleich*, red. C. Grewe, Ch. Gusy, Baden-Baden 2005
- Gromadzka-Grzegorzewska M., *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985
- Groß T., *Die Beziehungen zwischen Allgemeinem und Besonderem Verwaltungsrecht*, „Die Verwaltung“ 1999, Nr. 2
- Groß T., *Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2007, Bd. 66
- Grote R., *Ermessenslehre und Ermessenspraxis in Frankreich*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 1986
- Grzeszczak R., *Good governance – koncepcja dobrych rządów w unijnym systemie wielopoziomowego rządzenia*, [w:] *Dobre prawo. Sprawne rządzenie*, red. B. Jaworska-Dębska, Łódź 2015
- Grzeszczak R., *Koncepcja wielopoziomowego rządzenia*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Grzeszczak R., *Model procesu legislacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *15 lat funkcjonowania modelu rządowego procesu legislacyjnego a perspektywa porównawcza*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015
- Grzeszczak R., *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sprzeczne z prawem unijnym. O zasadzie pierwszeństwa prawa UE, wzorcach kontroli konstytucyjności aktów instytucji UE*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2012, nr 1
- Grzeszczak R., *Proces europeizacji administracji krajowej na przykładzie modelu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2
- Grzeszczak R., *Procesy komitologiczne – działania na pograniczu ustawodawstwa i władzy wykonawczej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
- Grzeszczak R., *Zarządzanie dzielone*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Grzymisławska-Cybulska M., *Bezstronność sądu i sędziego jako element budowania zaufania do władzy sądowniczej*, „Przegląd Sejmowy” 2017, R. XXV, nr 5 (142)
- Gutmann A., Dennis T., *Why Deliberative Democracy?*, Princeton 2002

- Haack S., *L'État – qu'est-ce que c'est? – Wissenschaft vom öffentlichen Recht und ihre Methoden nach sechzig Jahren Arbeit mit dem Grundgesetz*, „Der Staat“ 2010, Bd. 49, Nr. 1
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie: teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1: *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, przeł. A. Kaniowski, Warszawa 1999
- Habuda A., *Prawo jako instrument ograniczania patologii w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Patologie w administracji publicznej*, red. J. P. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009
- Haładaj A., *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3
- Härtel I., *Die Zuständigkeiten der Union*, [w:] *Europarecht – Grundlagen der Union*, red. M. Nie-dobitek, Berlin–Boston 2014
- Harvey J., Bather L., *Über den englischen Rechtsstaat. Die „rule of law“*, [w:] *Der bürgerliche Rechtsstaat*, red. M. Tohidipur, Frankfurt am Main 1978
- Haynes C.E., *The essentials of the British Constitution*, Oxford 1965
- Heidbrink L., *Definitionen und Voraussetzungen der Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung*, red. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh, Wiesbaden 2017
- Heidbrink L., *Verantwortung in Zeiten der Ratlosigkeit. Zur Rolle des Verantwortungsprinzips in Prozessen der gesellschaftlichen Beratung*, [w:] *Demokratie – Kultur – Moderne*, red. L. Kleves, H. Zapf, wyd. 1, München 2011
- Heidbrink L., Langbehn C., Loh J. (red.), *Handbuch Verantwortung*, Wiesbaden 2017
- Hensell S., *Die Willkür des Staates: Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa*, Wiesbaden 2009
- Heuschling L., *Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Hickman T., *Public Law after the Human Rights Act*, Oxford–Portland 2010
- Hill H., *Zur „Methode der offenen Koordinierung“ in der Europäischen Union*, [w:] *Perspektiven der Verwaltungsforschung*, red. K.-P. Sommermann, J. Ziekow, Berlin 2002
- Hoffmann-Riem W., *Eigenständigkeit der Verwaltung*, [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, t. I: *Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2006
- Hoffmann-Riem W., *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, [w:] *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 1996
- Hood Ch., *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford 1998



- Höreth M., [w:] *Das Europalexikon*, red. M. Große Hüttmann, H.-G. Wehling, wyd. 2, Bonn 2013
- Horubski K., *Pozacenowe kryteria ekonomiczne oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Huber P. M., *Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa – Problemaufriss und Synthese*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014
- Huber P. M., *Offene Staatlichkeit: Vergleich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum – Wissenschaft vom Verfassungsrecht*, red. A. von Bogdandy, P. Cruz Villalón, P. M. Huber, t. 2, Heidelberg 2008
- Hurrelmann A. (red.), *Transforming the Golden Age Nation State*, Basingstoke 2007
- Ipsen H. P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972
- Iserzon E., *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1
- Izdebski H., *Administracja w systemie politycznym*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003
- Izdebski H., *Francuska Rada Stanu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007
- Izdebski H., *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001
- Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2010
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1
- Izdebski H., *Ustrój Warszawy a ustrój metropolii europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3
- Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 1999
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Jaag T., *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Schweiz*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014
- Jabłoński M., *Organizacja administracji ochrony środowiska w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2014, nr 12

- Jabłoński A., Jabłoński M., Primus A., Spytkowska M., *Ekologiczna, Społeczna Odpowiedzialność Biznesu (Environmental Corporate Social Responsibility)*, Katowice 2010
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S. (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, Wrocław 2015
- Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2017
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Jakimowicz W., *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
- Jakimowicz W., *Wybrane standardy prawa administracyjnego na tle rozwiązań przyjętych w niektórych ustawach incydentalnych*, [w:] *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013
- Jakubek-Lalik J., *Krajowa administracja publiczna w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Jakubek-Lalik J., [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne*, red. D. Sześciło, Warszawa 2013
- Jakubek-Lalik J., Sześciło D., *Kontraktualizm jako metoda sterowania w administracji rządowej*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW: dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018
- Jamróz A., *O ochronie konstytucyjnej prawa do strajku we Francji*, [w:] *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Księga Jubileuszowa Profesora Waleriana Sannetry*, red. B. Cudowski, J. Iwulski, Białystok 2013
- Jamróz A., *Wprowadzenie do prawoznawstwa*, Warszawa 2011
- Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012
- Jann W., *Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?*, [w:] *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, red. K. König, Baden-Baden 2002.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011

- Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Bła-chucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014
- Jaśkowska M., *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym*, [w:] *Teo-ria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji pu-blicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998
- Jaworska-Dębska B., *Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej*, [w:] *Od-powiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013
- Jaworski W. L., *Państwo praworządne*, [w:] *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922
- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, t.1: *Das Recht des modernen Staates*, Berlin 1900
- Jellinek G., *Verwaltungsrecht*, wyd. 3, Berlin 1931
- Jenkins D., *Common Law Declarations of Unconstitutionality*, „International Journal of Consti-tutional Law” 2009, Vol. 7, No. 2
- Jennings I.W., *The Law and the Constitution*, wyd. 1, London 1933
- Jestaedt M., *Maßstäbe des Verwaltungshandelns*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht*, red. D. Eh-lers, H. Pünder, wyd. 15, Berlin 2015
- Jeżewski J., *Administracja pod rządem prawa cywilnego. Z badań porównawczych nauki prawa administracyjnego*, Wrocław 1974
- Jeżewski J., *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, War-szawa 2007
- Jeżewski J., *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [w:] *Ad-ministracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Jeżewski J., *Funkcje administracji. Zagadnienia wstępne*, AUWr No. 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII
- Jeżewski J., *O wartości biurokracji (uwagi na tle poglądów w nauce administracji we Francji)*, [w:] *Biurokracja. III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój, 2–4 czerwca 2006 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006
- Jeżewski J., *Prawo stosowane jako kryterium rozgraniczenia drogi administracyjnej i drogi są-dowej*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 3: *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, red. A. Doliwa, S. Prutis, Warszawa 2012

- Jeżewski J., *Z problemów swobody politycznej samorządu terytorialnego*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005
- Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 1, Wrocław 2014
- Jędrzcak A., *Planowanie jako działanie podejmowane dla realizacji wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Jędrzejewski T., *Organy i funkcje regulacyjne administracji w relacji pomiędzy Unią Europejską i porządkami krajowymi*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie IX – Studi Polacco-Italiani di Toruń IX” 2013
- Jończyk J., *Glosa do wyroku SN z 10 grudnia 2004 r., III CK 134/04*, OSP 2005, nr 6, poz. 79
- Jouanjan O., *Braucht das Verfassungsrecht eine Staatslehre? – Eine französische Perspektive*, „Europäische Grundrechte-Zeitschrift“ 2004
- Judt T., Snider T., *Rozważania o wieku XX*, Warszawa 2013
- Kaczmarczyk H., *Rządy prawa, a nie ludzi. Poglądy F. A. von Hayeka na temat instrumentalizacji prawa*, Kielce 2011
- Kahl W., *Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene*, „Der Staat“ 2011, Bd. 50, Nr. 3
- Kahl W., *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee*, „Die Verwaltung“ 2010, Nr. 10
- Kahl W., *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Deutschland*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014
- Kamiński Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10
- Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego: publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2
- Kasiński M., *Odpowiedzialność demokratyczna w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013

- Kasperek F. K., *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. 1–2, Kraków 1877–1881
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne, pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946
- Kasznicza S., *Władza*, Warszawa 1996
- Kawka I., *Komentarz do art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, t. 3, Warszawa 2012
- Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart 1925
- Kelsen H., *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*, Stuttgart 1922
- Kelsen H., *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Leipzig–Wien 1934
- Kiczka K., *Prawnomiędzynarodowe aspekty administracji publicznej w poglądach prawnoznawstwa*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018
- Kierkegaard S., *Albo – albo*, t. 2, przeł. K. Toeplitz, Warszawa 1976
- Kijowski D. R., *Pojęcie prawnych form działania administracji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Kijowski D. R., *Problematyka regulacji prawnej stosowania form alternatywnych wobec aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007
- Kijowski D. R., *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Kingsley D., *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs 1944
- Klement J. H., *Rechtliche Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung*, red. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh, Wiesbaden 2017
- Kment M., Vorwalter S., *Beurteilungsspielraum und Ermessen*, „Juristische Schulung“ 2015
- Kmieciak Z., *Niezależne organy regulacyjne (aspekt prawno-porównawczy)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Kmieciak Z., *O pojęciu rządów prawa*, „Prawo i Państwo” 2016, nr 9
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009

- Kmieciak Z., *Rządy prawa mają ograniczać władzę absolutną*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 9
- Kmieciak Z., Wegner-Kowalska J., *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5
- Kmiecik Z. R., *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądownoadministracyjne*, Kraków 2003
- Knauff M., *Regelungsverband: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*, Heidelberg 2010
- Knosala E., *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003
- Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych (szkic z nauki administracji i prawa administracyjnego)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Koch J., *Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den verwaltungsinternen und verwaltungsgerichtlichen Rechtsbehelfen des Bürgers gegenüber der Verwaltung*, Berlin 1997
- Kocowski T., *Od administracji zarządzającej do administracji nadzorczej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Konijnenbelt W., *The Administrative Procedure in the New Dutch Code of General Administrative Law*, [w:] *Il procedimento amministrativo*, red. L. Torchia, Padova 1992
- Kooiman J., *Współ(rządzenie) socjopolityczne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3
- Korczak J., *Human Resources in Public Administration – Current Challenges and Expectations (the Polish-Lower Silesian Perspective)*, „Wrocław Review of Law, Administration and Economics” 2017, Vol. 7, No. 1
- Korczak J., *Jakość prawa administracyjnego na przykładzie materialnego, procesowego i ustrojowego prawa administracyjnego samorządu terytorialnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Korczak J., *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Januszowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czernik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011
- Korczak J., *Przyjazny urząd jako nowa dyrektywa kultury administrowania. Refleksje nad jakością obsługi interesantów w instytucjach administracji publicznej*, [w:] *Cywilizacja*



- administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW: dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018
- Korczak J., *Regulacje pro jakościowe prawa samorządu terytorialnego* [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, red. E. Jasiuk, Radom 2012
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017
- Korczak J., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012
- Korff W., *Sozialethik*, [w:] *Lexikon der Bioethik*, red. W. Korff, L. Beck, P. Mikat, wyd. 1, Gütersloh 1998
- Kotarbiński T., *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1955
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982
- Kotowski A., *Dyskrecjonalność władzy administracyjnej – próba nowego ujęcia*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem”, Warszawa 2014
- Kotulski M., *Wolność w aspekcie publicznoprawnym*, [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Kotulski M., *Zasada prawa do sądu – wybrane uwagi na tle sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Jednostka i państwo na przestrzeni wieków*, red. J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmich, Białystok 2008
- Kotzur M., *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa. Der Beitrag von Art. 24 Abs. 1a GG zu einer Lehre vom kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaat*, Berlin 2004
- Kowalczyk B., *Polski system azylowy*, Wrocław 2014
- Kowalczyk B., Tomczak E., *Wzajemna uznawalność aktów administracyjnych*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Kowalewski K. P., *Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników*, Białystok 2016
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 114 ust. 6*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012
- Krawczyk M., *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywiistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
- Krawczyk M., *Nadużycie aksjologiczne w prawie administracyjnym – wprowadzenie do problemu*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Kraków 2014

- Kreppel A., *Looking 'Up', 'Down' and 'Sideways': Understanding EU Institutions in Context*, „West European Politics” 2011, No. 34
- Król P., *Naruszenie prawa pro publico bono lub w interesie indywidualnym? Kilka refleksji związanych z tworzeniem i stosowaniem prawa administracyjnego*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016
- Krzymuski M., Kubicki P., *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6
- Krzysztofek A., *Rozważania o pojęciu odpowiedzialności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 401
- Kulesza M., *Dobre zarządzanie a dobra administracja*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003, nr 4
- Kulesza M., *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12
- Kulesza M., [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Warszawa 1998
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013
- Kusiak-Winter R., *Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen: eine rechtsvergleichende Analyse*, „Meißner Hochschulschriften“ 2016, Nr. 5
- Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat związków państwa, prawa i administracji*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW: dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018
- Kusiak-Winter R., *Odpowiedzialność państwa za realizację zadania w zakresie szkolnictwa wyższego – perspektywa historyczna i współczesna. Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, AUWr No. 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C, część 1
- Kusiak-Winter R., *Otoczenie polityczno-prawne administracji publicznej*, AUWr No. 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI
- Kusiak-Winter R., *Performance Management w administracji publicznej – uwarunkowania, dylematy, wyzwania*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 10
- Kusiak-Winter R., *Reformy w administracji z perspektywy konkurencyjnych wizji państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 11
- Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994
- Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011
- Lach D. E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011

- Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1968, nr 31 – Prawo VIII
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1947
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003 (reprint z 1948 r.)
- Langrod J. S., *Kilka uwag metodologicznych o porównywaniu w nauce prawa*, „Studia et Documenta”, Warszawa 1959
- Langrod J. S., *Zarys sądownictwa administracyjnego: ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925
- Laws J., *Law and Democracy*, „Public Law” 1995
- Le Bras G., *Les origines canoniques du droit administrative*, [w:] *L'évolution du droit public, études offertes à Achille Mestre*, Paris 1956
- Lecheler H., *Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Statusrechte der Beamten*, „Zeitschrift für Beamtenrecht“ 2007
- Lemańska J., *Niepewność prawa administracyjnego*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym: IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2014
- Lenk H., *Verantwortlichkeit und Verantwortungstypen: Arten und Polaritäten*, [w:] *Handbuch Verantwortung*, red. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh, Wiesbaden 2017
- Lepsius O., *Eine deutsche Perspektive: Von der Staatstheorie zur Theorie der Herrschaftsformen*, „Europäische Grundrechte-Zeitschrift“ 2004, Bd. 31
- Leszczyński L., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a zasady polskiej procedury administracyjnej*, [w:] *Europeizacja Prawa Administracyjnego*, red. I. Rzucidło, Lublin 2011
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa*, Kraków 2001
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004
- Lewandowska-Malec I., *Spór akademików z jezuitami o monopol na szkolnictwo wyższe w Koronie. Zagadnienia historycznoprawne*, [w:] *Cuius regio, eius religio? Zjazd Historyków Państwa i Prawa (Lublin, 20–23.IX.2006 r.)*, red. G. Górski, L. Ćwikła, M. Lipska, t. 2, Lublin 2008
- Limański A., Drabik I., *Ewolucja roli i znaczenia czynnika ludzkiego w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego: Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej*, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016
- Lipowicz I., *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3

- Lipowicz I., *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa–Kraków 2007
- Lisiecka K., Papaj T., *Zarządzanie w administracji publicznej. Narzędzia*, Katowice 2013
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013
- Lissoń P., „Rekomunalizacja” zadań w sferze gospodarki komunalnej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3
- Loh J., *Strukturen und Relata der Verantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung*, red. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh, Wiesbaden 2017
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 1
- Longchamps F., *Poglądy nauki francuskiej i belgijskiej na prawa jednostki wobec władzy*, AUWr No. 4 „Prawo” 1962
- Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12
- Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 12
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991 (reprint z 1949 r.)
- Loughlin M., *Public Law and Political Theory*, Oxford 1992
- Loughlin M., *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Großbritannien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Lublińska T., *Efektywność i budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w budżecie państwa – analiza i ocena dorobku naukowo-badawczego oraz wskazanie kierunków zmian*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 1–2
- Lucia L. de, *Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts*, „Review of European Administrative Law” 2012, Vol. 5, No. 2
- Luhmann N., *Das Recht der Gesellschaft*, Berlin 1993
- Luhmann N., *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, wyd. 1, Frankfurt am Main 1997
- Luhmann N., *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlin 1966
- Luhmann N., *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, Kraków 2007
- Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Warszawa 1994
- Łętowska E., *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 3
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990

- Łojewska-Krawczyk M., [w:] *Odpowiedzialność centralną kategorią aksjologiczną współczesności*, red. M. Łojewska-Krawczyk, Warszawa 1996
- Łukasiewicz J., Ura E., *Konstrukcja luzu normatywnego w kontekście warunków stosowania prawa przez administrację publiczną*, Zeszyty Naukowe UMCS „Annales”, sectio G Ius 1996, vol. XLIII
- Mager U., *Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk*, [w:] *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, red. H.-H. Trute, T. Groß, H. Ch. Röhl, Ch. Möllers, Heidelberg 2008
- Malberg R. C. de, *Contribution à la théorie générale de l'État I*, Paris 1920
- Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, wyd. 2, Kraków 2008
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000
- Malinowska I., *Zróżnicowanie pracowników służby publicznej w Polsce*, [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010
- Malinowski J., *Pojęcie i koncepcja odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009
- Małajny R. M., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1
- Małecka-Lyszczek M., *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2017
- March J. G., Olsen J. P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. D. Sielski, Warszawa 2005
- March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York 1989
- Marcinek K., *Grupy wymiany doświadczeń jako przykład zastosowania benchmarkingu w doskonaleniu usług sektora kultury w miastach*, „Zarządzanie Publiczne” 2011, nr 3
- Marczewska-Rytko M., *Wokół wizji dobrego państwa. Refleksje i uwagi*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 4
- Maśnicki J., *Podział kompetencji Unii Europejskiej a implementacja prawa pochodnego*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Matczak M., *Kompetencja*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, wyd. 2, Warszawa 2015
- Mattarella B.G., [w:] *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale I*, red. S. Cassese, Milano 2000

- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, wyd. 3, Berlin 1924
- Mayer O., *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*, Straßburg 1886
- Mazur S., *Etos służby publicznej i jego oblicza*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013
- Menon A., Weatherhill S., *Legitymacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*, [w:] *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, red. A. Arnulf, D. Wincott, Warszawa 2007
- Mestre J.-L., *Introduction historique au droit administratif français*, Paris 1985
- Mestre J.-L., *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Frankreich*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Mędrzycki R., *Funkcje gminnych rad seniorów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3
- Mielczarek J., *Prawotwórcza działalność administracji – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983
- Mistygacz M., *Konstytucjonalizacja prokuratury*, [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Moldawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. S. Sulowski, J. Szymanek Warszawa 2013
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932
- Mohl R. von, *Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*, Tübingen 1831
- Mohl R. von, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, t. 1, wyd. 2, Tübingen 1844
- Mohl R. von, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. 1–2, przeł. A. Białycki, oprac. A. Bosiacki, Warszawa 2003
- Möllers Ch., *Der vermisste Leviathan: Staatstheorie in der Bundesrepublik*, Berlin 2008
- Möllers Ch., *Historisches Wissen in der Verwaltungsrechtswissenschaft*, [w:] *Methodik der Verwaltungsrechtswissenschaft*, red. E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Baden-Baden 2004
- Möllers Ch., *Transnationale Behördenkooperation. Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“ 2005, Bd. 65



- Möllers Ch., *Verwaltungsrecht und Politik*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014
- Montesquieu Ch. de, *De l'Esprit des loix*, t. 11, Genève 1748
- Moras M., *Reformy Józefa II (1780–1790) a rządy prawa*, [w:] *Studia z dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, red. J. Malec, t. XVI, Kraków–Lublin–Łódź 2013
- Morawski L., *Instrumentalizacja prawa (zarys problemu)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6
- Morgan K., *The Birth of Industrial Britain: Social Change, 1750–1850*, Harlow 2004
- Możdżeń-Marcinkowski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna – kilka uwag na tle współzależności pojęć teoretycznych i prawa oświatowego*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010
- Mrówczyński K., *Samorządy lokalne w procesie absorpcji środków unijnych – kluczowe wyzwania. Raport Banku Pekao SA*, Warszawa 2013
- Mulgan R., „Accountability’: an Ever-expanding Concept?”, „Public Administration” 2000, No. 78
- Murkens J., Trotter S., *The implications of Brexit for fundamental rights protection in the UK. Report of the hearing held on 25<sup>th</sup> of February 2016*, London 2016
- Naczelnny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2017
- Nicolaysen G., *Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen Gemeinschaften*, „Europarecht“ 1966, Nr. 1
- Niczyporuk J., *Rządowe agencje gospodarcze*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź, wrzesień 2000 r.*, Łódź 2000
- Niećko-Bukowska B., *Perspektywy ujęcia odpowiedzialności*, „Investigationes Linguisticae” 2008, t. XVI
- Niemczuk P., *Aksjologia koordynacji w administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2015
- Niżnik-Dobosz I., *Państwo w nauce administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014

- Niżnik-Dobosz I. (red.), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992
- Nowacki K., *Problem dyskrecjonalności działania administracji we Francji*, „Nowe Prawo” 1980, nr 2
- Nowicka A., *Odpowiedzialność: ujęcie deontologiczne. Status pozytywnej odpowiedzialności perspektywnej w filozofii Immanuela Kanta*, Poznań 2012
- Nowotarski Z., *Instytucja „recours pour excès de pouvoir” w francuskim prawie administracyjnym*, Kraków 1947
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919
- Oczapowski J. B., *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji: przyczynki do dziejów tej nauki: historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880
- Opalek K., *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, Poznań 1994
- Pache E., *Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2007, Bd. 66
- Pakuła A., *Interes publiczny i tzw. apolityczność administracji publicznej*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016
- Pakuła A., *Interes publiczny jako kryterium polityki wobec administracji publicznej*, [w:] *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008
- Pakuła A., *Kwestie wybrane z obrazu administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czernik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011
- Pakuła A., *Specyfika odpowiedzialności pełniących funkcje publiczne i zajmujących wysokie stanowiska w administracji rządowej szczebla centralnego*, [w:] *Księga Jubileuszowa na siedemdziesięciolecie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, AUWr No. 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C, część 1
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934
- Pazura A., Mazur A., *Korzyści wynikające z faktu posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej*, [w:] *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014
- Paździora M., Stambulski M., *Co może dać nauce prawa polityczność? Przyczynek do przyszłych badań*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2014, nr 1

- Peters G. B., *Four Main Administrative Traditions*, Washington 2000
- Phillips O. H., Jackson P., *Constitutional and administrative law*, London 1987
- Piątek W., *Aksjologiczne podstawy trwałości decyzji administracyjnej w czasie*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Picht G., *Pojęcie odpowiedzialności*, [w:] *Odwaga utopii*, red. G. Picht, przeł. K. Michalski, Warszawa 1981
- Pierzchała E., *Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Pietrzyk M., *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gięda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2015
- Piszko R., *Odesłania, klauzule generalne, luzy decyzyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 1–2
- Poel I. van de, *The relation between forward-looking and backward-looking responsibility*, [w:] *Moral responsibility. Beyond free will and determinism*, red. N. A. Vincent, I. van de Poel, J. van den Hoven, New York 2001
- Polski słownik biograficzny*, hasło: *Kasperek, Franciszek Ksawery*, oprac. K. Opalek, t. 12, Wrocław–Warszawa–Kraków 1966–1967
- Poole T., *Wissenschaft vom Verwaltungsrecht: Großbritannien (England und Wales)*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 4, Heidelberg 2011
- Potacs M., *Effet utile als Auslegungsgrundsatz*, „Europarecht“ 2009
- Prandota-Prandecka E., *Kontrakt socjalny jako narzędzie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej – zagadnienia wybrane*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008
- Pretis D. de, *Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Italien*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 5, Heidelberg 2014
- Przedzińska J., *Ab ovo, czyli o koncepcji państwa prawa*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Przedzińska J., *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w świetle zasad administracji publicznej demokratycznego państwa prawa*, Wrocław 2012, niepubl
- Przybojewska I., *Płaszczyzny powiązań polityki energetycznej i polityki w dziedzinie środowiska Unii Europejskiej w kontekście zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych*

- Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017
- Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, AUWr No. 1313, „Prawo” 1992, t. CCVI
- Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy. Komentarz*, Warszawa 2012
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Warszawa 2011
- Ratajczak M., *Spór o rolę państwa w gospodarce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1
- Redzik A., *Prawo prywatne na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie*, Warszawa 2009
- Reese-Schäfer W., *Niklas Luhmann zur Einführung*, wyd. 6, Hamburg 2011
- Reinhard W., *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999
- Rękawek-Pachwicewicz M., *Udział administracji w procesie tworzenia prawa*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P. J. Suwaj, Warszawa 2009
- Rhodes R. A. W., *Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead 1997
- Ritter E.-H., *Der kooperative Staat*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1979, Bd. 104
- Rivero J., *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif*, „Conseil d'État, Etudes et Documents” 1966
- Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Paris 2000
- Robertson J., *The legacy of Adam Smith: Government and economic development in the Wealth of Nations*, [w:] *Victorian Liberalism. Nineteenth Century Political Thought and Practice*, red. R. Bellamy, Cambridge 1990
- Robson W. A., *Administrative Law*, [w:] *Law and Opinion in England in the 20th Century*, red. M. Ginsberg, London 1959
- Robson W. A., *Justice and Administrative Law – A Study of the British Constitution*, wyd. 2, London 1947
- Roesler H., *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, t. 1, Erlagen 1872
- Rosanvallon P., *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton 2011
- Rosenblum N. L., *Bentham's Theory of the Modern State*, Harvard 1978
- Ross S., *The economic theory of agency: the principal's problem*, „American Economic Review” 1973, No. 62 (2)
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967
- Röhl H. C., *Verwaltungsverantwortung als dogmatischer Begriff?*, „Die Verwaltung” 1999, Nr. 2

- Röhl K. F., Machura S., *100 Jahre Rechtssoziologie: Eugen Ehrlichs Rechtspluralismus heute*, „Juristenzeitung” 2013
- Ruczkowski P., *Stosowanie przepisów dopuszczających różne formy luzu decyzyjnego administracji a zasada proporcjonalności*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 4: *Wykładowia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2012
- Ruffert M. (red.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, Groningen 2016
- Rutkowski W., *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Warszawa 2009
- Saganek P., *Komentarz do art. 5 TWE*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak, t. 1, Warszawa 2008
- Saint-Exupéry A. de, *Ziemia, planeta ludzi*, Warszawa 1964
- Salachna J. M., *Odpowiedzialność w prawie finansowym*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 1: *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010
- Salachna J. M., *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008
- Samoraj-Charitonow B., *Dostępność zabezpieczenia społecznego dla uznanych uchodźców w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 4
- Sawicka K., *Formy prawno-organizacyjne jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010
- Schäffer H., *Administrative Procedure in Austria. 80 Years of Codified Procedure Law*, „European Review of Public Law” 2005, No. 17
- Scharpf F. W., *Die Politikverflechtungs-Fälle: Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, „Politische Vierteljahresschrift“ 1985, Bd. 26
- Scheuring K., *System źródeł prawa pochodnego UE oraz sposoby jego tworzenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Lubuskie” 2015, nr 11
- Schiera P., *Die gemeineuropäische Geschichte des Verwaltungsrechts und seiner Wissenschaft*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 4, Heidelberg 2011
- Schiera P., Nettesheim M. (red.), *Der integrierte Staat. Verfassungs- und europarechtliche Betrachtung aus italienischer und deutscher Perspektive*, Berlin 1999
- Schlette V., *Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensakten in Frankreich*, Baden-Baden 1991
- Schmidt-Aßmann E., *Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. F. Schoch, Berlin-Boston 2013

- Schmidt-Aßmann E., *Der Rechtsstaat*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, t. 1, Heidelberg 1987
- Schmidt-Aßmann, *Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie*, [w:] *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, red. H.-J. Cremer, T. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann, Berlin 2002
- Schmidt-Aßmann E., *Europäisches Verwaltungsrecht als systematische Ordnung*, „Die Verwaltung“ 2009, Bd. 42
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Zakożenia i zadania tworzenia systemu prawoadministracyjnego*, przeł. A. Wasilewski, Warszawa 2011
- Schmidt-Aßmann E., *Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, „Europarecht“ 1996
- Schmidt-Aßmann E., *Verwaltungsrechtliche Dogmatik: eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Tübingen 2013
- Schmidt-Aßmann E., *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 1976, Bd. 74
- Schmidt-Aßmann E., [w:] *Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 1993
- Schmidt-Aßmann E., Dagron S., *Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Verwaltungsrecht“ 2007, Bd. 67
- Schmidt-De Caluwe R., *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*, Heidelberg 1999
- Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, wyd. 2, Warszawa 2012
- Schmitt C., *Verfassungslehre*, Berlin 1927
- Schönberger Ch., *Der „German Approach“: Die deutsche Staatsrechtslehre im Wissenschaftsvergleich*, [w:] *Der „German Approach“* red. Ch. Schönberger, Tübingen 2015
- Schuppert G. F., *Politische Kultur*, Baden-Baden 2008
- Schuppert G. F., *Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates*, [w:] *Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik*, red. L. Heidbrink, A. Hirsch, wyd. 1, Frankfurt am Main 2007
- Schuppert G. F., *Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden 2000
- Schuppert G. F. (red.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, Baden-Baden 1999
- Schuppert G. F., Bumke C., *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung*, Baden-Baden 2000
- Schwarze J., *Soft Law im Recht der Europäischen Union*, „Europarecht“ 2011, Nr. 1
- Seckelmann M., *Ist Rechtstransfer möglich? – Lernen vom fremden Beispiel*, „Rechtstheorie“ 2012, Bd. 43



- Sękowska E., *Neologizmy słotwórcze we współczesnej polszczyźnie (wybrane tendencje)*, „Eslavistica Complutense” 2012, nr 12
- Siuciński R., *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Skarbek F. hr., *Gospodarstwo narodowe. Elementarne zasady gospodarstwa narodowego*, t. 1–2, Warszawa 1820
- Skarżyńska K., *Państwo i społeczeństwo. Jak Polacy postrzegają instytucje, politykę i samych siebie*, [w:] *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, red. G. Ulicka, S. Wronkowska, Warszawa 2011
- Skorupka S. (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: *Odpowiedzialność*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/odpowiedzialno%C5%9B%C4%87.html> [dostęp 12.08.2018]
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, W. Skrzydło, Warszawa 2013
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007
- Skuczyński P., *Soft law w perspektywie teorii prawa*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008
- Skwara B., *Drittwirkung jako przejaw publicyzacji prawa prywatnego*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. M. Czarny i K. Spryszak, Toruń 2012
- Smed R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, München 1928
- Sobol M., *Władza dyskrecjonalna w poglądach francuskiej nauki prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 5
- Sommer J., *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht*, Berlin 2003
- Sommermann K.-P., *Gemeineuropäische Verwaltungskultur als Gelingensbedingung europäischer Integration?*, „Die Öffentliche Verwaltung“ 2015, Bd. 11
- Sonnenfels J. von, *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz – Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*, t. 1–3, Wien 1769–1776
- Sowiński Z., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003
- Sójka-Zielińska K., *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008
- Speake J., *The Oxford Dictionary of Proverbs*, wyd. 6, Oxford 2015
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007

- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Stahl M., [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2000
- Starmach K., *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, [w:] *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J. W. Tkaczyński, Kraków 2013
- Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948
- Stasikowski R., *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 5
- Stasikowski R., *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2008
- Stelmach J., *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Kraków 2000
- Stępień J., *NGOs – czyli organizacje społeczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1
- Stępień M., *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008
- Stolleis M., *Rechtsstaat*, [w:] *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, red. W. Stammeler, A. Erler, E. Kaufmann, t. 4, Berlin 1990
- Stür B., *Planungsvereinheitlichungsgesetz*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2013, Nr. 11
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2003, nr 2
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013
- Supernat J., *Administracja w Unii Europejskiej – podziały i postacie*, AUWr No. 3661, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. C, cz. 1
- Supernat J., *Działania faktyczne administracji Unii Europejskiej*, [w:] *Misja publiczna, wspólnota, państwo: studia z prawa i administracji: księga dedykowana pamięci profesora Michała Kuleszy*, red. A. Mednis, t. 2, Wrocław 2016
- Supernat J., *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009
- Supernat J., *O pojęciu rozliczalności (accountability) administracji*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013
- Supernat J., *Odesłania i normy pozaprawne stosowane przez administrację publiczną*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010

- Supernat J., *Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 5
- Supernat J., *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Supernat J., *Teoria polityki biurokratycznej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Supernat J., *W Anglii*, [w:] *Administracja publiczna i samorząd terytorialny w wybranych krajach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1997
- Supernat J., *Zdolność administracyjna europejskiego systemu administracji*, [w:] *Inteligentna i zrównoważona gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – wyzwania dla systemów prawnych Unii Europejskiej i państw członkowskich*, red. S. Dudzik, B. Iwańska, N. Półtorak, Warszawa 2017
- Supernat J., Kowalczyk B. (red.), *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, Warszawa 2017
- Suska M., *Spoleczna odpowiedzialność biznesu – studium porównawcze reżimów prawnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, t. 2, nr XVI
- Swianiewicz P., *Urynkowanie, prywatyzacja i rekomunalizacja: formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2000
- Szczerba-Zawada A., *Otwarta metoda koordynacji*, [w:] *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, red. R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada, Warszawa 2016
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015
- Szewczyk H., *Modele służby publicznej i ich przydatność dla polskiego porządku prawnego*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013
- Szumlik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiewicz K., *Zarys prawa administracyjnego*, wyd. 3, Warszawa 2016
- Szreniawski P., *Pojęcie metapaństwa z perspektywy nauk administracyjnych*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Szuma K., Szuma J., *Wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej w Polsce. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013
- Szurgacz H., *Zagadnienie przekazywania przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego podmiotom niepublicznym*, [w:] *Konstytucyjne problemy prawa pracy*

- i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, 1–2 czerwca 2005 r.*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005
- Szydło M., *Jurysdykcja krajowa w transgranicznych sprawach upadłościowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005
- Ślipko T., *Spacerem po etyce*, Kraków 2010
- Ślipko T., *Zarys etyki ogólnej*, Kraków 2002
- Tabernacka M., *Mediacje w postępowaniu administracyjnym: uwarunkowania aksjologiczne i prakseologiczne*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 3
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2018
- Tarno J. P., Bąkowski T. (red.), *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2015
- Tocqueville A. de, *L’Ancien régime et la Révolution*, Paris 1856
- Tomaszewska K., *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2012, nr 1
- Tosiek P., *Komitetowe ośrodki decyzyjne w Unii Europejskiej. Doświadczenia polskiej administracji rządowej*, Lublin 2013
- Trafny M., *Zasada humanitaryzmu w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 3
- Trute H.-H., *Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich veränderten Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, [w:] *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, red. G. F. Schuppert, Baden-Baden 1999
- Trute H.-H., *Funktionen der Organisation und ihre Abbildung im Recht*, [w:] *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, red. E. Schmidt-Aßmann, W. Hoffmann-Riem, Baden-Baden 1997
- Trybunał Konstytucyjny, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagrożeń związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015
- Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003
- Uerpmann R., *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die deutsche Rechtsprechung: ein Beitrag zum Thema Völkerrecht und Landesrecht*, Berlin 1993
- Ura E., *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016

- Ura E., *Wybrane zagadnienia kształtowania się prawa administracyjnego i administracji w ujęciu historycznym*, „Rzeszowski Zeszyty Naukowe. Prawo-Ekonomia” 1992, t. XI
- Ura E. (red.), *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011
- Urbańska A., *Odpowiedzialność dyscyplinarna i organy dyscyplinarne w administracji publicznej*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2017, t. 259, nr 2
- Uścińska G., Środki prawne służące poprawie realizacji prawa do przemieszczania się osób w UE, [w:] *Prawo pracy. Między gospodarką a ochroną pracy. Księga jubileuszowa Profesora Ludwika Florka*, red. M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, Warszawa 2016
- Vedel G., *Propos d'ouvertures*, [w:] *La constitutionnalisation des branches du droit*, red. B. Mathieu, M. Verpeaux, Paris 1998
- Velasco Caballero F., Schneider J.-P. (red.), *La unión administrativa europea*, Madrid 2008
- Velasquez M. G., *Dlaczego spółki nie są za nic moralnie odpowiedzialne?*, [w:] *Etyka biznesu*, red. L. V. Ryan CSV, J. Sójka, Poznań 1997
- Vilain Y., *Verfassungsprinzipien*, [w:] *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht. Ein Rechtsvergleich*, red. N. Marsch, Y. Vilain, M. Wedel, Berlin–Heidelberg 2015
- Vincze A., *Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts – eine rechtsvergleichende Annäherung*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“ 2017, Bd. 77
- Voßkuhle A., *Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung*, „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ 2003, Bd. 62
- Voßkuhle A., *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht“ 2010, Bd. 29
- Voßkuhle A., *Verwaltungsrecht & Verwaltungswissenschaft = Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, „Bayerische Verwaltungsblätter“ 2010, Bd. 19
- Wade E. C. S., Bradley A. W., *Constitutional and administrative law*, London 1985
- Wade W., Forsyth Ch., *Administrative Law*, wyd. 9, London 2004
- Wade W., Forsyth Ch., *Administrative Law*, wyd. 10, Oxford 2009
- Wahl R., *Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland*, „Der Staat“ 1999, Bd. 38
- Wahl R., *Herausforderung und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte*, Berlin 2006
- Wahl R., *Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, [w:] *Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension*, red. V. Götz, H. Hofmann, R. Wahl, J. Pietzcker, Berlin 1983
- Wakefield J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007
- Walczak P., *Zwrot kosztów dotacji udzielonej z budżetu gminy na rzecz przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 12

- Ward A., *Juridical Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Oxford 2000
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Besorgt von Johannes Winckelmann. Studienausgabe*, Tübingen 1980
- Weiß W., *Der Europäische Verwaltungsverbund. Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*, Berlin 2010
- Werner F., *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, „Deutsche Verwaltungsblätter“ 1959
- Wiącek M., *Artykuł 87*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–234*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Wieciech T., *Normatywny wymiar brytyjskiej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr 2
- Wieland J., *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, [w:] *Recht und Realität: Festschrift für Christoph Vedder*, red. S. Lorenzmeier, H.-P. Folz, Baden-Baden 2017
- Wielinger G., *Mutmaßungen über einen Zusammenhang zwischen der Denkweise der österreichischen Verwaltung und der Wiener Schule der Rechtstheorie*, [w:] *Rechtskultur – Denkkultur*, red. E. Mock, C. Varga, Stuttgart 1989
- Wierzbowski M., *Kryzys ekonomiczny a prawo administracyjne*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Wilczyński P., *Aksjologia uznania administracyjnego*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, t. 1, Warszawa 2017
- Wilhelms G., *Systemverantwortung*, [w:] *Handbuch Verantwortung*, red. L. Heidbrink, C. Langbehn, J. Loh, Wiesbaden 2017
- Wilk J., *Aksjologia czy aksjologie prawodawców miejscowych? O konfliktach wartości w stanowieniu prawa miejscowego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
- Wilson W., *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, No. 2
- Winczorek P., *Dobre państwo – spojrzenie prawnika*, [w:] *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubiś, Warszawa 2004
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764 – 1989*, Warszawa 2007
- Właźlak K., *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. 2: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, Warszawa 2012



- Wojtyła W., *Etyka i odpowiedzialność w administracji – zagadnienia wstępne*, [w:] *Złożoność materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Smarż, Radom 2018
- Wolff Ch., *Jus naturae methodo scientifico pertractatum*, t. I–IX, Halle 1740–1749
- Wolfrum R., *General International Law (Principles, Rules and Standards)*, Oxford 2012
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014
- Wróbel A., *Komentarz do art. 352 TFUE*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, t. 3, Warszawa 2012
- Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2015
- Wróbel A., *Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Polen*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 3, Heidelberg 2010
- Wróbel A. (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2008
- Wróblewska I., *Prywatyzacja zadań państwa a horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, [w:] *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, red. A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz, Warszawa 2015
- Wróblewski B., *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948
- Wróblewski J., *Stosowanie prawa przez organy administracji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972
- Wszolek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8
- Würtenberger T., *Konvergenzen oder Dominanz nationaler Rechtstraditionen in Deutschland und Frankreich*, Wiesbaden 2001
- Wyrozumska A., *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986
- Wyrzykowski M., Ziółkowski M., *Konstytucyjny status proceduralny jednostki jako adresata działań organów administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Young I. M., *Responsibility for justice*, Oxford 2011

- Zacharias D., *Der Begriff des Verwaltungsrechts in Europa*, [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, red. A. von Bogdandy, S. Cassese, P. M. Huber, t. 4, Heidelberg 2011
- Zahorski A., *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011
- Zdyb M., *Godność człowieka w perspektywie art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Normatywny wymiar godności człowieka*, red. W. Lis, A. Balicki, Lublin 2012
- Zdyb M., *Standardy służby publicznej. Uwagi ogólne*, „Annales UMCS”, sectio G (Ius) 2017, nr 2
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 2006
- Ziemiński Z., *Logika prawnicza*, Warszawa 2002
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- Ziemski K., *Podstawy problematyki*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012
- Ziller J., *Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administrative européen*, [w:] *Droit administratif européen*, red. J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, Bruxelles 2007
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bocio-wi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009
- Zimmermann J., *Niepewność w prawie administracyjnym czy niepewność prawa administracyjnego*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym: IV Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2014
- Zimmermann J., *O kryzysie prawa administracyjnego*, „Casus” 2013, nr 67
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012
- Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2
- Zimmermann J. (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, Warszawa 2017
- Zimmermann J. (red.), *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2015
- Zimmermann J. (red.), *Wolność w prawie administracyjnym: VII Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2017
- Zioło M., *Efekty i efektywność jako przedmiot pomiaru w sektorze publicznym a paradoks towarzyszący procesowi. Aspekty teoretyczne i metodyczne*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 10

- Zmierczak M., *O pojmowaniu państwa prawa – perspektywa historyczna*, [w:] *Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa*, red. G. Ulicka, S. Wronkowska, Warszawa 2011
- Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008
- Zürn M., *Introduction*, [w:] *Handbook on Multi-level Governance*, red. H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn, Northampton 2010
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013

# Wykaz aktów prawnych i orzeczeń

## Rzeczpospolita Polska – akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Ustawa z 22.07.1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jedn.: Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
- Ustawa z 31.03.1949 r. o Narodowym Planie Gospodarczym na rok 1949 (Dz. U. Nr 26, poz. 189)
- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.)
- Ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2179)
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- Ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
- Ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1799)
- Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204)
- Ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2142 ze zm.)
- Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 928)
- Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.)
- Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 400 ze zm.)
- Ustawa z 30.08.2002 r. o systemie oceny zgodności (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1226 ze zm.)
- Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945)
- Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.)
- Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1474)
- Ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.)
- Ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1828 ze zm.)
- Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2067)
- Ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 ze zm.)

- Ustawa z 18.12.2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2138 ze zm.)
- Ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.)
- Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.)
- Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.)
- Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.)
- Ustawa z 7.03.2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1936)
- Ustawa z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1372)
- Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 ze zm.)
- Ustawa z 19.12.2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 592)
- Ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1380)
- Ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1870)
- Ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 820 ze zm.)
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- Ustawa z 24.06.2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835 ze zm.)
- Ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 433 ze zm.)
- Ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395)
- Ustawa z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1169)
- Ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1537)

- Ustawa z 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.)
- Ustawa z 14.03.2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1223 ze zm.)
- Ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 404)
- Ustawa z 16.03.2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz. U. z 2016 r. poz. 379 ze zm.)
- Ustawa z 18.03.2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 685)
- Ustawa z 1.04.2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1103)
- Ustawa z 21.10.2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1920 ze zm.)
- Ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 508 ze zm.)
- Ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm.)
- Ustawa z 24.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz. U. z 2017 r. poz. 820 ze zm.)
- Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935)
- Ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2018 r. poz. 1000 ze zm.)
- Ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1089)
- Regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie na rok 2019, załącznik do zarządzenia Nr 1660/2017 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 18.10.2017 r.

## **Rzeczpospolita Polska – orzecznictwo sądowe**

- Wyrok TK z 23.11.1998 r., SK 7/98, OTK 1998, nr 7, poz. 114
- Wyrok TK z 22.06.1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100
- Wyrok TK z 18.04.2000 r., K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89
- Wyrok TK z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK 2000, nr 5, poz. 142
- Wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144



- Wyrok TK z 27.05.2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34  
Wyrok TK z 31.05.2004 r., K 15/04, OTK-A 2004, nr 5, poz. 47  
Wyrok TK z 28.07.2004 r., P 2/04, OTK-A 2004, nr 7, poz. 72  
Wyrok TK z 30.03.2005 r., K 19/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 28  
Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49  
Wyrok TK z 18.09.2006 r., SK 15/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 106  
Wyrok TK z 25.07.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87  
Wyrok TK z 21.07.2009 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113  
Wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97  
Wyrok TK z 8.12.2011 r., P 31/10, OTK-A 2011, nr 10, poz. 114  
Postanowienie TK z 23.02.2005 r., Ts 35/04, OTK-B 2005, nr 1, poz. 26  
Postanowienie TK z 22.05.2007 r., SK 70/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 61 oraz zdanie odrębne sędzi E. Łętowskiej, opubl.: OTK-A 2007, nr 6, poz. 60  
Orzeczenie TK z 11.02.1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7  
Orzeczenie TK z 3.09.1996 r., K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33  
Wyrok NSA z 4.06.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54  
Wyrok NSA z 26.10.1984 r., II SA 1161/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 97  
Wyrok NSA z 12.02.2015 r., I OSK 759/14, CBOSA, LEX nr 1753618  
Wyrok NSA z 24.02.2015 r., II OSK 1761/13, CBOSA, LEX nr 1658196  
Wyrok NSA z 15.04.2015 r., I OSK 1977/13, CBOSA, LEX nr 1994923  
Wyrok NSA z 27.05.2015 r., II OSK 2615/13, CBOSA, LEX nr 1796215  
Wyrok NSA z 20.11.2015 r., I OSK 1003/14, CBOSA, LEX nr 1989800  
Wyrok NSA z 30.09.2015 r., I OSK 1725/14, CBOSA, LEX nr 2091086  
Wyrok NSA z 30.09.2015 r., I OSK 1773/14, CBOSA, LEX nr 1985769  
Postanowienie NSA z 6.05.2015 r., I OZ 424/15, CBOSA, LEX nr 1813422  
Postanowienie NSA z 29.09.2015 r., II OZ 872/15, CBOSA, LEX nr 1801265  
Wyrok WSA w Krakowie z 6.09.2006 r., II SA/Kr 855/05, CBOSA, LEX nr 869625

## **Francja – akty prawne**

Loi n°73-6 du 3.01.1973 instituant un Médiateur de la République

Loi n°78-17 du 6.01.1978, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée La loi n° 2018-493 du 20.06.2018

- Loi n°78-753 du 17.07.1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Version consolidée au 2.12.2018
- Loi n°83-634 du 13.07.1983, portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, Version consolidée au 2.12.2018
- Loi n°84-16 du 11.01.1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État
- Loi n°84-53 du 26.01.1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (1), Version consolidée au 2.12.2018
- Loi n°86-33 du 9.01.1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, Version consolidée au 2.12.2018
- Loi n°2004-800 du 6.08.2004 relative à la bioéthique, Version consolidée au 2.12.2018
- Décret n°83-132 du 23.02.1983 portant création d'un Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé

## **Francja – orzecznictwo sądowe**

- Conseil constitutionnel, Décision n°62-20 DC du 6.11.1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28.10.1962, CC 62-20 DC, Rec. 27
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-500 DC du 29.07.2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, CC 2004-500 DC, cons. 12
- Conseil constitutionnel Décision n°86-217 DC du 18.09.1986, Commission nationale de l'informatique et des libertés, CC 86-217 DC Rec. 141, cons. 23
- Conseil constitutionnel Décision n°88-248 DC du 17.01.1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30.09.1986 relative à la liberté de communication, CC 88-248 DC Rec. 18
- Conseil d'État, Assemblée du 3.07.1996, n°169219, Publié au recueil Lebon 255
- Conseil d'État, Assemblée du 24.03.2006, n°288460, Publié au recueil Lebon 211

## **Republika Federalna Niemiec – akty prawne**

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. I 1949, s. 1
- Verwaltungsgerichtsordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 21.01.1960 (BGBl. I S. 17)
- Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 01.01.1977 (BGBl. I S. 1253)
- Verfassung des Freistaates Bayern vom 26.10.1946 r., in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998, art. 11 ust. 4 (GVBl. s. 991, BayRS 100-1-I)

## Republika Federalna Niemiec – orzecznictwo sądowe

- BVerfGE 7, 198 vom 15.01.1958 Das Lüth-Urteil, Az. 1 BvR 400/51  
BVerfGE 9, 268 (281) vom 27.04.1959 Bremer Personalvertretung, 2 BvF 2/58  
BVerfGE 20, 150 vom 5.08.1966 Sammlungsgesetz, 1 BvF 1/61  
BVerfGE 23, 127 (133) vom 5.03.1968 Zeugen Jehovas, Az. 1 BvR 579/67  
BVerfGE 33, 125 vom 9.05.1972 Facharzt, 1 BvR 518/62  
BVerfGE 33, 303 vom 18.07.1972 Numerus clausus I, 1 BvL 32/70  
BVerfGE 35, 382 (400) vom 18.07.1973 Ausländerausweisung Materielle Begründung, 1 BvR 23/73  
BVerfGE 35, 79 vom 29.05.1973 Hochschul-Urteil, 1 BvR 424/71  
BVerfGE 37, 271 vom 29.05.1974 Solange I, BvL 52/71  
BVerfGE 40, 237 (249) vom 8.10.1975 Justizverwaltungsakt, 2 BvR 883/73  
BVerfGE 47, 46 vom 21.12.1977 Sexualkundeunterricht, 1 BvL 1/75  
BVerfGE 49, 220 vom 27.09.1978 Zwangsversteigerung III, 1 BvR 361/78  
BVerfGE 52, 380 vom 13.11.1979 Schweigender Prüfling, 1 BvR 1022/78  
BVerfGE 53, 30 vom 20.12.1979 Mülheim-Kärlich, 1 BvR 385/77  
BVerfG 65, 1 (48, 58) vom 15.12.1983 Volkszählung, 1BvR 209/83  
BVerfGE 73, 339 vom 22.10.1986 Solange II, 2 BvR 197/83  
BVerfGE 74, 102 (128) vom 13.01.1987 Erziehungsmaßnahmen, 2 BvR 209/84  
BVerfGE 77, 1 (40) vom 1.10.1987 Neue Heimat, 2 BvR 1178  
BVerfGE 78, 214 (227) vom 31.05.1988 Unterhaltsleistung ins Ausland, 1 BvR 520/83  
BVerfGE 80, 137 (161) vom 6.06.1989 Reiten im Walde, 1 BvR 921/85  
BVerfGE 83, 37 vom 6.06.1990 Ausländerwahlrecht I, 2 BvF 2, 6/89  
BVerfGE 83, 60 (72 f.) vom 26.06.1990 Ausländerwahlrecht II, 2 BvF 3/89  
BVerfGE 83, 130 (142, 151) vom 27.11.1990 Josefine Mutzenbacher, 1 BvR 402/87  
BVerfGE 84, 90 (125) vom 2.01.1991 Bodenreform, I 1 BvR 1170  
BVerfGE 95, 267 (307) vom 8.01.1997 Altschulden, 1 BvR 48/94  
BVerfGE 107, 59, vom 5.12.2002 Lippeverband Materielle Begründung, 2 BvL 5/98  
BVerfGE 111, 54 (96) vom 7.06.2004 Rechenschaftsbericht, 2 BvR 383/03  
BVerfGE 123, 267 (394) vom 30.06.2009 Lissabon Urteil, 2 BvE 2, 5/08  
BVerwGE 11, 95 vom 9.08.1960 Kohlenhandel, IC 42/59

## **Wielka Brytania – akty prawa zwyczajowego i stanowionego**

*Associated Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223

*Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* [1985] AC 374, 410 (GCHQ case)

*Regina v. Secretary of State ex parte Hammersmith and Fulham London Borough Council*: HL 4 Oct 1990. November 20, 2018 admin Off Judicial Review, Local Government, References: [1990] 3 WLR 898, [1991] 1 AC 521, [1991] UKHL 3

*The Human Rights Act* 1998 (c42)

*Fulton Report of the Committee on the Civil Service 1966-68, Cmnd 3638* (1968)

## **Unia Europejska – akty prawne**

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03.1957 (nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym), wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.

Jednolity Akt Europejski z 17.02.1986 (Dz. Urz. WE L 169/1)

Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z 7.02.1992 (Dz. Urz. UE C 191 z 1997)

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13.12.2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana 2016 (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s.2)

Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. UE L 145 z 31.05.2001, s. 43)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. UE L 1 z 4.01.2003, s. 1, ze zm.)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 z 7.10.2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 218/92, Dz. Urz. L 264 z 15.10.2003, s. 1

Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 19, ze zm.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24.09.2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 293 z 31.10.2008, s. 3, ze zm.)

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z 23.04.2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona), (Dz. Urz. UE L 126/13 z 21.05.2009, s. 239–248)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16.02.2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 13)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180 z 29.06.2013, s. 31)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1288/2013 z 11.12.2013 r. ustanawiające „Erasmus+”: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia młodzieży i sportu oraz uchylające decyzje nr 1719/2006/WE, 1720/2006/WE i 1298/2008/WE (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 50, ze zm.)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 130/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608, ze zm.)
- Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13.07.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity), (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, s. 9)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25.11.2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001 (Dz. Urz. UE L 327 z 11.12.2015, s. 1)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1)
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000 r., s. 1, ze zm.)
- Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.03.2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. UE L 108 z 24.04.2002, s. 33, ze zm.)

- Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.06.2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. Urz. UE L 176 z 15.07.2003, s. 37, ze zm.)
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.09.2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 22, ze zm.) dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36)
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.02.2014 r. w sprawie zamówień publicznych uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65, ze zm.)
- Dyrektywa Rady 2014/107/UE z 9.12.2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania (Dz. Urz. UE L 359 z 16.12.2014, s. 1)
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6.09.2001 r. w sprawie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji (*European Code of Good Administrative Behaviour*) (Dz. Urz. UE C 25 z 29.09.2011, s. 3)
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4.09.2007 r. w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania instrumentów tzw. „miękkiego prawa” (soft law) [2007/2028(INI)]
- Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008, s. 203)
- Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008, s. 206)

## **Unia Europejska – orzecznictwo sądowe**

- Wyrok TS z 15.07.1964 r. w sprawie C-6/64, *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964, s. 1141, EU:C:1964:66
- Wyrok TS z 15.07.1970 r. w sprawie C-41/69, *ACF Chemiefarma NV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1970, s. 661, EU:C:1970:71
- Wyrok TS z 16.12.1976 r. w sprawie C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Zb. Orz. 1976, s. 1989, EU:C:1976:188
- Wyrok TS z 24.10.1989 r. w sprawie C-16/88, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1989, s. 3457, EU:C:1989:397
- Wyrok TS z 19.11.1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Daniela Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357, EU:C:1991:428
- Wyrok TS z 27.10.1992 r. w sprawie C-240/90, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1992, s. I-5383, EU:C:1992:408



- Wyrok TS z 9.08.1994 r. w sprawie C-359/92, *Niemcy przeciwko Radzie UE*, Zb. Orz. 1994, EU:C:1994:306
- Wyrok TS z 9.11.1995 r. w sprawie C-426/93, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 1995, s. I-3723, EU:C:1995:367
- Wyrok TS z 14.12.1995 r. w sprawie C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS przeciwko państwu belgijskiemu*, Zb. Orz. 1995, s. I-4599, EU:C:1995:437
- Wyrok TS z 4.07.2000 r. w sprawie C-352/98 P, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA i Jean-Jacques Goupil przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2000, s. I-5291, EU:C:2000:361
- Wyrok TS z 12.07.2005 r. w sprawie C-198/03 P, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CEVA Santé Animale SA i Pfizer Enterprises Sàrl*, Zb. Orz. 2005, s. I-6357, EU:C:2005:445
- Wyrok TS z 2.05.2006 r. w sprawie C-217/04, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2006, s. I-3771, EU:C:2006:279
- Wyrok TS z 13.07.2006 r. w sprawie C-21/05, *Sam Mc Cauley Chemists (Blackpool) Ltd, Mark Sadjja przeciwko Pharmaceutical Society of Ireland i innym, Ireland*, Zb. Orz. 2006, s. I-6869, EU:C:2006:474
- Wyrok TS z 19.09.2006 r. w sprawach połączonych C-392/04 oraz C-422/04, *Germany GmbH, Arcor AG&Co. KG przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2006, s. I-8559, EU:C:2006:586
- Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2008, s. I-6351, EU:C:2008:461
- Wyrok TS z 9.03.2010 r. w sprawie C-518/07, *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Zb. Orz. 2010, s. I-1885, EU:C:2010:125
- Wyrok TS z 12.07.2012 r. w sprawie C-378/10, *VALE Epitesi*, EU:C:2012:440
- Wyrok TS z 6.09.2012 r. w sprawie C-490/10, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2012:525
- Opinia TS z 24.03.1995 r., nr 2/92, w sprawie *Avis rendu en vertu de l'article 228 du traité CEE*, Zb. Orz. 1995, s. I-521, EU:C:1995:83
- Opinia TS z 28.03.1996 r., nr 2/94, w sprawie *Avis rendu en vertu de l'article 228 du traité CE*, Zb. Orz. 1996, s. I-1759, EU:C:1996:140

## **Rada Europy – akty prawne**

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (80)2 z 11.03.1980 r. dotycząca wykonywania dyskrecyjnych kompetencji władz administracyjnych

## **Rada Europy – orzecznictwo sądowe**

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28.09.1995 r. w sprawie *Procola/Luxemburg*; Nr 65411/01, sygn. 14570/89

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba) z 22.06.2004 r. oraz 28.09.2005 r., *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, HUDOC, LEX nr 166866

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30.06.2005 r. w sprawie *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, sygn. 45036/98, HUDOC, LEX nr 154344

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 09.11.2006 r. w sprawie *Sacilor-Lormines c. France*, sygn. 65411/01

## **Prawo międzynarodowe**

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz. U. z 2003 Nr 78, poz. 706)





Podstawowym celem niniejszej rozprawy jest zbadanie zagadnienia odpowiedzialności administracji publicznej w ujęciu heurystycznym. O ile w doktrynie prawniczej problematyka odpowiedzialności administracji jako elementu treści normy prawnej jest przedmiotem licznych i wyczerpujących studiów, to odpowiedzialność w znaczeniu heurystycznym jako „pojęcie-narzędzie poznania”, usytuowane poza tekstem prawnym, które opisuje i ocenia regulacje obowiązującego prawa, nie doczekało się stosownego opracowania monograficznego. Chodzi o analizę rozwiązań prawnych nakierowanych na zagwarantowanie odpowiedzialności administracji za realizację dobra wspólnego w obliczu kooperacji i koordynacji między szerokim układem podmiotów. Układ ten obrazuje struktura odpowiedzialności administracji zasadzająca się na prawnych relacjach: podmiot – przedmiot – instancja (mocodawca) – trybunał – kryteria – adresat odpowiedzialności. Należy podkreślić, że tak rozumiane ujęcie heurystyczne spełnia funkcję nie tyle zastąpienia, ile uzupełnienia klasycznej perspektywy badawczej opartej na prawnej odpowiedzialności indywidualnej.

*Renata Kusiak-Winter*

ISBN 978-83-66066-38-0 (druk)  
ISBN 978-83-66066-39-7 (online)