Idee Wacława Dawidowicza

Kierunki Inspiracje Krytyka

redakcja naukowa
Tomasz Bąkowski, Mariusz Bogusz

GDAŃSKA KONCEPCJA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Wolters Kluwer

Idee Wacława Dawidowicza

Kierunki
Inspiracje
Krytyka

Idee Wacława Dawidowicza

Kierunki Inspiracje Krytyka

redakcja naukowa
Tomasz Bąkowski, Mariusz Bogusz

GDAŃSKA KONCEPCJA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Wolters Kluwer
GDAŃSK – WARSZAWA 2022

Stan prawny na dzień 11 kwietnia 2022 r.

Recenzent
dr hab. Jerzy Korczak, prof. UWr

Redaktor Wydawnictwa
Agnieszka Kołwzan

Projekt graficzny okładki
Wojtek Janikowski

Fotografia Wacława Dawidowicza
pochodzi z archiwów rodzinnych pani Ewy Dawidowicz

Skład i łamanie
Michał Janczewski

Publikacja sfinansowana ze środków

GDAŃSK
MIASTO GDYNIA
WOJEWÓDZTWO POMORSKIE

Partnerzy

Uniwersytet Gdański
FRUG Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2022
© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8206-413-1 (WUG)
ISBN 978-83-8286-506-6 (Wolters Kluwer)

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl
Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 7

Słowo wstępne (*Tomasz Bąkowski*, *Mariusz Bogusz*) 9

Część 1
POWSZECHNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

Eugeniusz Bojanowski
Ewolucja poglądów Profesora Wacława Dawidowicza na pojęcie prawa administracyjnego . . . 13

Zofia Duniewska
Koncepcja powszechnego prawa administracyjnego – geneza, założenia i emanacja 21

Część 2
PRAWO USTROJOWE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Tomasz Bąkowski
Prawo ustrojowe administracji publicznej – dogmat czy aksjomat
Gdańskiej Koncepcji Prawa Administracyjnego? 35

Radosław Giętkowski
Koncepcja prawa ustrojowego administracji publicznej jako idea porządkująca system prawa . . . 43

Piotr Lisowski
Podmiotowa specyfika (ustrojowego) prawa samorządowego 49

Paulina Glejt-Uziębło, *Katarzyna Szlachetko*, *Dominika Tykwińska-Rutkowska*
Pojęcie nadzoru w pracach naukowych Profesora Wacława Dawidowicza 59

Joanna Smarż
Znaczenie i wzajemna relacja pojęć kontroli i nadzoru w prawie administracyjnym 75

Część 3
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE
I INNE PROCEDURY ADMINISTRACYJNE

Mariusz Bogusz
Koncepcja postępowania administracyjnego
w ujęciu Profesora Wacława Dawidowicza i jej aktualność 89

Jan Zimmermann
Materialna procedura – czy to oksymoron? 99

Janusz Niczyporuk
Procedura ustrojowa 107

Agnieszka Skóra
Pojęcie strony postępowania administracyjnego w świetle poglądów Gdańskiej Szkoły Prawa Administracyjnego a wyzwania współczesności 113

Stanisław Nitecki
Współczesne ujęcie osoby zainteresowanej w prawie socjalnym 125

Małgorzata Jaśkowska
Wykładnia art. 148 § 2 k.p.a. w świetle koncepcji stosowania prawa administracyjnego 137

Część 4
SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Andrzej Skoczylas, *Wojciech Piątek*
Wkład Profesora Wacława Dawidowicza w kształtowanie idei reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 50. XX w. 151

Krzysztof Kaszubowski, *Michał Miłosz*
Aktualność poglądów Wacława Dawidowicza na wybrane zagadnienia z zakresu sądowej kontroli administracji 159

Część 5
NAUKA ADMINISTRACJI

Jerzy Supernat
Teoria organizacji i kierowania w koncepcji nauk prawnoadministracyjnych Profesora Wacława Dawidowicza 173

Jarosław Dobkowski
O nieporozumieniu zwanym „nauką administracji" pięćdziesiąt lat później 181

Wykaz literatury 193

WYKAZ SKRÓTÓW

ŹRÓDŁA PRAWA

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.)
u.p.s.	ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

INNE

Dz. U.	Dziennik Ustaw
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNKN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Kontroli Nadzwyczajnej
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
SN	Sąd Najwyższy
tekst jedn.	tekst jednolity
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE

Zamiarem niżej podpisanych było opatrzenie pierwszego tomu Gdańskiej Koncepcji Prawa Administracyjnego, obejmującego wybrane prace autorstwa zmarłego przed 25 laty Profesora Wacława Dawidowicza, zawartą w odrębnym tomie refleksją współczesnych badaczy nauk prawno-administracyjnych. Inicjatywa ta spotkała się z zainteresowaniem przedstawicieli wielu ośrodków akademickich, o czym świadczy autorski skład niniejszego tomu. W tym miejscu w sposób szczególny pragniemy podziękować Autorom wywodzącym się spoza grona gdańskich administratywistów za przyjęcie zaproszenia do wspólnego przedsięwzięcia i podzielenie się opiniami na temat dorobku piśmienniczego i wkładu Profesora Wacława Dawidowicza w rozwój nauki o prawie i administracji.

Merytoryczna zawartość publikacji odzwierciedla przedmiotowo szeroki wachlarz naukowych pasji Profesora, które charakteryzując się różnorodnością, zawsze jednak dotykały węzłowych problemów prawa i administracji. Tę wieloaspektowość wyraża przyjęty układ pracy. Jej poszczególne części odnoszą się bowiem do tradycyjnie wyodrębnionych pięciu obszarów, określanych wspólnym mianem nauk prawno-administracyjnych.

Spoiwem dla różnych w swej tematyce metodologii i głębi opracowań drugiego tomu Gdańskiej Koncepcji Prawa Administracyjnego jest, jak się okazuje, ponadczasowa myśl Profesora Dawidowicza, inspirująca do badań nad podstawowymi problemami prawa administracyjnego i nadal zachowująca swój doniosły naukowo walor. Dorobek pozostawiony przez Uczonego pobudza też do weryfikacji i konfrontacji sformułowanych w nim twierdzeń ze współczesnymi uwarunkowaniami prawnymi, społecznymi, gospodarczymi i politycznymi. Wydaje się, że równie skutecznie dorobek ten zachęca do podążania intelektualnymi ścieżkami, które wytyczał Profesor Wacław Dawidowicz przez połowę XX w., w znacznej mierze niełatwego dla nauki, w tym nauki prawa administracyjnego.

Powyższe wnioski nasuwające się po lekturze złożonych do tego tomu tekstów potwierdzają – w naszej ocenie – słuszność założenia, które legło u jego podstaw, a mianowicie (parafrazując tytuł tomu), że Profesor Wacław Dawidowicz wytyczał kierunki, które mogą być zarówno przedmiotem krytyki, jak i źródłem inspiracji dla współczesnych. Mamy nadzieję, że stanowisko to podzielą również czytelnicy sięgający po ten zbiór opracowań poświęconych tematyce bliskiej Profesorowi Wacławowi Dawidowiczowi. W poszczególnych artykułach obok naukowych wątków pojawiają się także i te o charakterze pozanaukowym, przybliżające sylwetkę Profesora jako badacza prawa, ale też w równym stopniu humanisty i wreszcie, a może przede wszystkim, człowieka z krwi i kości.

Jak wiele innych naukowych publikacji tak i ta nie ukazałaby się bez życzliwych i skorych do organizacyjnego i materialnego wsparcia osób i instytucji. Wypada zatem wskazać i w imieniu całego składu autorskiego podziękować udziałowcom niniejszego przedsięwzięcia, do których należą: Jego Magnificencja Rektor Uniwersytetu Gdańskiego, prof. dr hab. Piotr Stepnowski; Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, dr hab. Wojciech Zalewski, prof. UG; Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego – współorganizator obchodów 25. rocznicy śmierci Profesora Wacława Dawidowicza. Podziękowania kierujemy także pod adresem związanych z naszą Uczelnią i współpracujących z nią władz: Gdańska i Gdyni oraz Marszałka Województwa Pomorskiego.

Słowa podziękowania kierujemy też do recenzenta niniejszej pracy prof. Jerzego Korczaka (z tak bliskiego Profesorowi Wacławowi Dawidowiczowi Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego), którego cenne uwagi przyczyniły się do udoskonalenia merytorycznej zawartości tomu, oraz do Zespołu Redakcyjnego Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego, dbającego o jak najwyższe walory edytorskie publikacji.

Tomasz Bąkowski
Mariusz Bogusz

CZĘŚĆ 1

POWSZECHNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

EUGENIUSZ BOJANOWSKI*

EWOLUCJA POGLĄDÓW PROFESORA WACŁAWA DAWIDOWICZA NA POJĘCIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Opracowanie niniejsze ma specyficzną strukturę. Po pierwsze, świadomie przyjęto ujęcie chronologiczne, obrazujące to, jak kształtowały się na przestrzeni lat poglądy Profesora. Po drugie, aby ułatwić śledzenie rozwoju poglądów, ujęto je w ramy „konwencjonalnych etapów", rekonstruując je na podstawie książkowych dzieł Profesora. Takie ujęcie pozwala śledzić proces badawczy, poczynając od odtworzenia stanu zastanego do końcowego etapu prezentacji nowego podejścia do pojęcia prawa administracyjnego. I uwaga ostatnia, opracowanie koncentruje się głównie na literaturze, w której Profesor odnosił się do podstawowych aspektów pojęcia prawa administracyjnego i zagadnień teoretycznych, pochodnych wobec przyjmowanej koncepcji. Analiza całości poglądów Profesora z pewnością wymagałaby napisania kolejnej książki, ale byłoby to przedsięwzięciem chybionym, gdyż książki takie wyszły spod pióra samego Profesora. Niniejsze opracowanie nie jest ani jedyną, ani pierwszą tego typu analizą dorobku Profesora Wacława Dawidowicza odnoszącą się problemów związanych z koncepcjami prawa regulującego funkcjonowanie administracji państwowej. „Na co dzień" nawiązują bowiem do tego dorobku wszyscy badacze prawa administracyjnego, ale odnosząc się wprost do przedstawianych tu, *relata refero*, koncepcji prawa w administracji państwowej[1].

Najważniejszym celem pracy naukowej Profesora Wacława Dawidowicza było badanie „sedna rzeczy", czyli rozważania nad pojęciem prawa administracyjnego. Odniesienia do tego głównego celu znajdujemy absolutnie we wszystkich naukowych dokonaniach

* Doktor habilitowany, emerytowany profesor Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID: 0000-0002-2311-2588.

[1] W szczególności należy wskazać opracowania, takie jak: T. Bąkowski, *Wacława Dawidowicza koncepcja prawa administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2010, t. 24: *Zagadnienia nauki prawa. W 40-lecie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. J. Warylewski, s. 83–90; R. Giętkowski, *W sprawie koncepcji prawa ustrojowego (uwagi na tle problematyki podziału systemu* prawa *na gałęzie)*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2010, t. 24, s. 129–138; K. Żukowski, *O konceptualizacji, instytucjonalizacji i systematyzacji problematyki prawa administracyjnego (tezy do dyskusji nad strukturą wykładu i podręcznika)*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2012, t. 28: *Studia prawnoadministracyjne. Księga Jubileuszowa Profesora Eugeniusza Bojanowskiego*, red. T. Bąkowski i K. Żukowski, s. 423–452; tenże, *Problemy stanowienia prawa ustrojowego administracji państwowej* [w:] *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania Administracyjnego, Rowy 10–12 październik 1988*, red. E. Bojanowski, Gdańsk 1993, s. 73–80; T. Bąkowski i in., *O niektórych problemach filozoficznych administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. 18: *Filozofia dogmatyk prawniczych*, red. J. Zajadło, s. 15–50.

Profesora: książkach, podręcznikach, artykułach, recenzjach, glosach, referatach oraz licznych wystąpieniach na konferencjach naukowych. Profesor do końcowej wersji poglądów dochodził ewolucyjnie, jak sam często powiadał – „metodą kolejnych przybliżeń".

Ewolucję poglądów i dokonań Profesora w kwestii pojęcia prawa administracyjnego można podzielić na trzy etapy. Etap pierwszy to kontynuacja tradycyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego podejścia do pojęcia prawa administracyjnego. Etap drugi charakteryzował się z kolei koncentracją badań nad strukturalnymi problemami administracji państwowej (badania te zachowują pełną adekwatność do administracji, dzisiaj określanej jako administracja publiczna). Etap trzeci zaś obejmował sformułowanie odmiennego, w stosunku do dotychczasowego, pojęcia prawa administracyjnego przez uznanie norm prawnych określających zewnętrzne relacje organów administracji państwowej wobec obywateli (podmiotów prawnie równorzędnych) i organizacji tych obywateli za prawo administracyjne w ścisłym (i jedynym) słowa tego znaczeniu (prawo materialne). Z prawem tym w funkcjonalnym związku pozostaje prawo postępowania administracyjnego. Poza prawem administracyjnym i prawem postępowania administracyjnego pozostają normy prawne określające wewnętrzne zasady funkcjonowania organów administracji państwowej i systemu tych organów, tj. prawo ustrojowe administracji państwowej, które tworzy, ze względu na jego teoretyczną specyfikę, nie część tradycyjnie pojmowanego prawa administracyjnego, lecz odrębną gałąź prawa.

Badanie prawa regulującego funkcjonowanie administracji państwowej nie było jednak celem samym w sobie. Dla Profesora pojęcie prawa administracyjnego, prawa postępowania administracyjnego oraz prawa ustrojowego administracji państwowej to „fundament" dla stworzenia całego systemu „pojęć – narzędzi", pozwalających opisywać prawo kształtujące funkcjonowanie administracji państwowej w społeczeństwie.

Etap pierwszy jest prezentowany przede wszystkim w podręczniku *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1: *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965 (przez studentów Uniwersytetu Mikołaja Kopernika zwanym „psalmami Dawida"). Założenia tego „wykładu" Profesor objaśnia tak: „W nauce prawa administracyjnego, podobnie jak w innych dyscyplinach prawnych, istnieje wiele zagadnień ocenianych różnie przez poszczególnych badaczy. Jeśli zatem wykład ma mieć charakter naukowy, jego autor powinien nie tylko zapoznać Czytelników z własnymi poglądami, lecz także przedstawiać poglądy innych autorów, które uważa za sporne, oraz powoływać się na poglądy, które podziela. Słowem, wykład powinien nawiązywać do dorobku nauki prawa administracyjnego i, jeśli się da, dorobek ten w jakiejś mierze wzbogacić"[2]. Nawiązując do „scenariusza" prezentacji poglądów „innych autorów", recenzent tego podręcznika sposób przeglądu poglądów innych autorów opisał następująco: „Obraz to bardzo żywy, reprezentanci różnych stanowisk występują nieraz doprawdy jak *dramatis personae*"[3].

[2] W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1: *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 3.

[3] F. Longchamps, [recenzja], *W. Dawidowicz, Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Tom I. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1965*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 1, s. 126.

Przechodząc do charakterystyki poglądów, opierają się one na klasycznym wówczas podejściu, tj. „od pojęcia administracji państwowej do pojęcia prawa administracyjnego", czyli tzw. ujęciu przedmiotowym. Przyjmując, że administracja państwowa to działalność państwa, akcent swoistości tej działalności Autor stawiał na jej przedmiocie, tj. „organizowaniu na podstawie ustaw bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań […] państwa"[4]. Zastrzegając jednocześnie, że z tego „jednak nie wynika, by prawo administracyjne pod względem swego przedmiotu miało pokrywać się z tym [przedmiotowym – E.B.] określeniem administracji państwowej"[5]. W konsekwencji, nawiązując do panujących ówcześnie poglądów, przyjął, że prawo administracyjne to „ogół norm prawnych regulujących działalność administracji w swoistych formach prawnych"[6], których swoistość zawiera się w ich „możliwości jednostronnej inicjatywy" (ze strony organu) oraz z „nierównorzędności podmiotów" (między organem administracji państwowej a adresatami jego inicjatywy)[7]. Koncentrując się w tym miejscu, stosownie do tytułu opracowania, tylko na samym pojęciu prawa administracyjnego, nie sposób jednak nie zauważyć, iż już wówczas Profesor przywiązywał dużą wagę do zagadnień organizacyjnych administracji państwowej. Może to świadczyć o rozwijających się już wtedy zainteresowaniach problematyką ustrojową administracji państwowej. Odnosi się to zwłaszcza do podkreślania wątku organizacyjnego w pojęciu organu administracji państwowej – „organem administracji państwowej nazywamy taką jednostkę organizacyjną (to implikuje cechę «organizacyjnego wyodrębnienia» […]), do której zakresu działania (element «wyodrębnienia kompetencji») należy wykonywanie przedmiotowo rozumianej administracji państwowej"[8], jak też rozważań na temat wewnętrznego aktu administracyjnego, dostrzegając w nim istotne elementy, różniące go od aktu administracyjnego zewnętrznego, a będące pochodną usytuowania tego pierwszego wewnątrz struktury administracji państwowej[9].

Etap drugi to przede wszystkim badania na strukturą administracji państwowej. Podstawowe dzieła (podręczniki) w tym obszarze to: *Naukowe podstawy organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Toruń 1968; *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972; *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970 oraz *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.

Wszystkie te książki dotyczą zagadnień ustrojowych administracji państwowej. Dwie pierwsze z nich koncentrują się na prakseologicznych aspektach administracji państwowej jako organizacji. Profesor wskazywał w nich nie tylko na funkcjonalny aspekt „zjawiska" zwanego administracją państwową, ale i na jej problemy strukturalne, w tym zwłaszcza te, które czynią z administracji państwowej organizację, w znaczeniu nauk o kierowaniu i zarządzaniu. To zaś prowadzi do sformułowania tezy, że „świat" tej organizacji rządzi

[4] W. Dawidowicz, *Nauka*…, s. 21.
[5] Tamże, s. 43.
[6] Tamże.
[7] Tamże, s. 44.
[8] Tamże, s. 153.
[9] Tamże, s. 301–308.

się swoistymi regułami, w tym i normami prawnymi, ale o odmiennych cechach od tych norm prawnych, które „obsługują" zewnętrzną sferą oddziaływania administracji państwowej. Obie te kategorie norm prawnych były w ówcześnie dominującej literaturze pomieszczane w ramach jednej, uniwersalnej definicji prawa administracyjnego. Pierwsza z tych kategorii to „normy prawa administracyjnego, które tworzą organy administracji państwowej" zwane „normami organizacyjnymi"[10], druga zaś to „przepisy kompetencyjne ustalające cele działania organu administracji państwowej", które są „ustalane w rozległej sferze administracyjnego prawa materialnego"[11].

W drugiej z wymienionych wyżej prac Autor rozwijał koncepcje zarysowane w pierwszej z nich, wzbogacając je aspektami teoretycznymi, zwłaszcza w zakresie poszukiwania ogólnych uwarunkowań funkcjonowania administracji w skali makro (całości systemu), jak i mikro (pojedynczego organu administracji). Tę kontynuację widać w ustaleniu: „[…] nie ulega wątpliwości, iż bardzo poważną rolę odgrywają w tym zakresie zapisy o charakterze norm, bądź autonomicznie przez samą instytucję, bądź też heteronomicznie – przez zewnętrznego normodawcę"[12]. Kontynuując tę myśl, Autor zauważał, że „Organ administracji państwowej jest przede wszystkim konstrukcją prawną, co oznacza, że istnieje on jako utworzony przez normy prawne podmiot, z którym normy te wiążą określone zadania"[13]. W rezultacie powyższego w toku działalności administracji państwowej powstają relacje „wewnętrzne" – wewnątrz organu i wewnątrz systemu organów oraz „zewnętrzne" – między organem administracji a społeczeństwem[14].

Prace: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce* oraz *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce* kontynuują wcześniejsze wątki ustrojowe, zwłaszcza pierwsza z nich, w której została przedstawiona już prawie kompletna wersja pojęcia prawa ustrojowego administracji państwowej, jako jednej z dwóch części porządku prawnego determinującego funkcjonowanie administracji państwowej.

Wychodząc z założenia, że do dotychczasowego pojęcia prawa administracyjnego zaliczano też przepisy ustrojowe, Profesor „usamodzielnienie" prawa ustrojowego traktował jako „produkt rozpadu tradycyjnego pojęcia prawa administracyjnego"[15]. Produktem powyższego „rozpadu" jest prawo ustrojowe, „przez które będziemy rozumieli gałąź prawa obejmującą przepisy prawne regulujące stosunki wewnątrz organu administracji państwowej i systemu tych organów oraz między organami administracji państwowej a uzależnionymi organizacyjnie instytucjami państwowymi; główną podstawę prawa ustrojowego stanowią, oczywiście, stosunki w systemie organów administracji państwowej"[16],

[10] W. Dawidowicz, *Naukowe podstawy organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Toruń 1968, s. 27.

[11] Tamże, s. 31.

[12] W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 13.

[13] Tamże, s. 32.

[14] Tamże, s. 69–70.

[15] W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 32.

[16] Tamże, s. 29.

w ramach których dochodzi do oddziaływania na siebie podmiotów organizacyjnie podporządkowanych [wyróżnienie – E.B.][17].

Poza tym obszarem pozostaje kompleks przepisów prawnych, obsługujących „krąg stosunków społecznych" określanych w literaturze jako „stosunki urząd – obywatel", które sytuowane są w odpowiednich normach powszechnego prawa administracyjnego[18]. W rezultacie „prawo administracyjne będzie oznaczało gałąź prawa, która obejmuje normy prawne stanowiące podstawę dla jednostronnego i wiążącego wyznaczania przez organy administracji państwowej sytuacji prawnej obywateli i innych podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych [wyróżnienie – E.B.]"[19].

Powyższą dychotomię: prawo administracyjne powszechne/prawo ustrojowe administracji państwowej zamyka propozycja co do prawa procesowego. Prawo to autor widział w związku z realizacją norm prawa administracyjnego w podanym wyżej znaczeniu, pisząc: „Wydaje się oczywiste, że normy prawa formalnego dotyczą swoistej kategorii stosunków społecznych, mianowicie stosunków procesowych, stąd też normy te należą, moim zdaniem, do osobnej gałęzi prawa, którą nazywam postępowaniem administracyjnym[20].

Ostatnia z powyżej przywołanych prac dopełnia uprzednio zarysowaną koncepcję ustroju administracji publicznej i prawa ustrojowego analizą praktycznej jej realizacji w odniesieniu do organów administracji terytorialnej (terenowej), ze szczególnym uwzględnieniem teoretyczno-prawnej koncepcji organu administracji państwowej[21].

Etap trzeci prezentują w szczególności podręczniki: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978; *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983; *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987; *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989 oraz *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.

Najogólniejsza wizja „prawa w administracji i dla administracji", co paradoksalne, została zarysowana w ostatniej z wymienionych wyżej prac, czasowo najwcześniejszej. To w tej publikacji zostały opisane podstawy koncepcji, a nawet można powiedzieć, filozofii prawa administracyjnego i związanych z nią najważniejszych problemów teoretycznych. Jak pisał o tej pracy sam autor: „Książka ta stanowi próbę budowy możliwie spójnego wewnętrznie systemu [wyróżnienie – E.B.] poglądów na podstawowe zagadnienia stanowiące dotychczas przedmiot zainteresowania polskiej nauki prawa administracyjnego"[22].

Punkt wyjścia w poglądach na prawo administracyjne, zdawałoby się, jest tradycyjny, bowiem w pierwszej kolejności autor przedstawiał i konceptualizował pojęcie administracji państwowej, tym samym nawiązując do tradycyjnego ujęcia „od administracji do prawa administracyjnego". Nowe podejście pojawiło się tuż potem. Zamiast bowiem zmierzać ku ujęciu funkcjonalnemu („tam gdzie funkcje administracyjne, tam administracja państwowa"), autor wprowadził do tego „równania" wątek administracji

[17] Tamże, s. 27.
[18] Tamże, s. 28.
[19] Tamże, s. 29.
[20] Tamże, s. 30.
[21] W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, passim.
[22] W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 9.

państwowej jako organizacji. Wprowadzenie tego elementu „strukturyzuje i stabilizuje" pojęcie administracji państwowej i pozwala odróżnić porządek wewnętrzny w tej organizacji od porządku, w którym ona, jako organizacja, jest „zanurzona"[23]. W ten sposób Profesor nawiązał do dotychczasowego wyodrębniania, w tradycyjnie pojmowanym prawie administracyjnym, przepisów materialnych oraz przepisów ustrojowych, z tym wszakże zastrzeżeniem, że „[…] gdy administrację państwową będziemy rozpatrywali jako organizację, wówczas […] okaże się, że między znaczeniami terminów «prawo administracyjne» i «administracja państwowa» istnieją różnice kategorialne: pierwsze należy do kategorii norm, drugie zaś – do kategorii zjawisk organizacyjnych…"[24]. Te rozbieżności, obok innych idących w ślad za nimi, sprawiają, że prawo administracyjne należące do „świata norm" oraz „prawo w administracji – organizacji" są na tyle różne, że w systematyce należy je lokować w ramach odrębnych gałęzi prawa[25]. W rezultacie tych założeń, a zwłaszcza wyodrębnienia prawa ustrojowego, o pozostałej „reszcie" Profesor pisał: „Prawo administracyjne jest kategorią teoretyczną, która pozwala kwalifikować jako przynależne do tego prawa wszystkie te przepisy prawne, które stanowią materialną podstawę dla jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych – bez względu na zaliczenie tych przepisów do innych działów prawa opartych na kryteriach pragmatycznych"[26]. Zwieńczeniem takiego teoretycznego podejścia do pojęcia prawa ustrojowego oraz prawa administracyjnego jest konkluzja, według której „[…] prawo ustrojowe jest prawem systemu [w znaczeniu systemu organizacyjnego – E.B.], zaś prawo administracyjne prawem układu [w znaczeniu podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych – E.B.]"[27].

Te „centralne" założenia są następnie kontynuowane i dopełniane w dalszych wymienionych powyżej pracach, zarówno dotyczących prawa materialnego, jak i procesowego. W książkach tych (też podręcznikach akademickich) odnoszących się do prawa materialnego[28] oraz prawa procesowego[29] Profesor wychodził od wcześniej sformułowanego teoretycznego pojęcia prawa administracyjnego, przez które rozumiał prawo materialne, uzupełniając te wyjściowe pojęcia właściwymi dla tego prawa rozważaniami dotyczącymi jego źródeł, podziałem jego norm na normy prawne bezpośrednio oraz pośrednio kształtujące sytuację prawną ich adresatów. Z tymi pierwszymi wiązał „niesporną" kontrolę

[23] Co zdaje się intelektualnie nawiązywać do formuły, że administracja państwowa to „układ normatywny zanurzony w rzeczywistości", por. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.

[24] W. Dawidowicz, *Wstęp*…, s. 21.

[25] Tamże, s. 24.

[26] Tamże, s. 117.

[27] Tamże, s. 116.

[28] Chodzi o: W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978 oraz tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.

[29] Chodzi o: W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983 oraz tenże, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.

ich przestrzegania, zaś z drugimi „niesporne" stosowanie prawa[30], w celu ukształtowania indywidualno-konkretnej sytuacji prawnej, a stosowanie prawa łączy formalizację przez normy prawa procesowego (postępowania administracyjnego). Założenia oraz dogmatyczne rozwiązania tej formalizacji są przedstawione w dwóch wyżej wskazanych podręcznikach[31] dotyczących postępowania administracyjnego.

* * *

12 czerwca 2022 r. mija 25 lat od śmierci Profesora Wacława Dawidowicza i końca Jego odysei po nauce prawa, w szczególności nauce prawa administracyjnego[32]. W czasie jej trwania Profesor stworzył autorskie pojęcie prawa administracyjnego powszechnego, jak i prawa ustrojowego administracji państwowej. Samo sformułowanie koncepcji prawa administracyjnego oraz prawa ustrojowego administracji państwowej było dla Profesora ważnym celem naukowym, ale i równocześnie punktem wyjścia dla stworzenia systemu prawa determinującego funkcjonowanie administracji państwowej w społeczeństwie, koncepcji, która przez akceptację i rozwój poglądów stała się podstawą Gdańskiej Szkoły Prawa Administracyjnego. Żeby jednak stworzyć system, trzeba było poddać „konceptualizacji" nie tylko podstawowe pojęcia, ale i ukazać tego konsekwencje w postaci swoistej „infrastruktury" pojęciowej, pozwalającej opisywać za jej pomocą podstawowe problemy, zarówno związane z administracyjnym prawem powszechnym, prawem postępowania administracyjnego, jak i prawem ustrojowym administracji państwowej jako organizacji. Sygnalizację niektórych z tych problemów zawiera, opracowany pod kierunkiem Profesora przez Zespół Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego, referat *Metodologiczne problemy dogmatyki prawa administracyjnego* przedstawiony podczas konferencji naukowej: „Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa" (Łódź 1982)[33].

Za podstawowe problemy dogmatyki prawa administracyjnego zostały uznane zwłaszcza kwestie: walidacyjne, wykładni prawa, konceptualizacji w zakresie pojęć podstawowych instytucji, koncepcja źródeł prawa, koncepcja zasad ogólnych prawa administracyjnego, koncepcja aktu administracyjnego. W większości tych zagadnień Profesor zauważał zachodzącą „dychotomię", w zależności od tego, czy badał je w obszarze prawa administracyjnego powszechnego (łącznie z prawem postępowania administracyjnego), czy prawa ustrojowego administracji państwowej.

[30] Niesporność w tym ujęciu jest cechą różnicującą stosowanie prawa administracyjnego powszechnego od sądowego stosowania prawa, w którym istotą jest „spór o prawo". Tę samą cechę, tj. „niesporność", wykazuje kontrola przestrzegania norm prawa administracyjnego bezpośrednio kształtujących sytuację prawną ich adresatów. Por. W. Dawidowicz, *Polskie prawo*…, s. 13–23.

[31] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*… oraz tenże, *Zarys procesu administracyjnego*.

[32] Warto przypomnieć powszechnie już znany fakt, że Profesor był autorem przekładu *Odyssei* Homera (Gdańsk 1997). Pisownię „Odysseja" przyjmuję stosownie do transkrypcji zaproponowanej przez autora tego przekładu.

[33] Zob. *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa*, red. J. Wróblewski, Łódź 1982, s. 71–87, w skład Zespołu wchodzili: Eugeniusz Bojanowski, Wacław Dawidowicz, Mirosław Konarski-Mikołajewicz, Sabina Marcinkiewicz, Krzysztof Żukowski.

Równocześnie Jego koncepcje były głęboko osadzone w teorii prawa, prawie konstytucyjnym, ukazywały również problemy „gałęziowego pogranicza" z prawem cywilnym oraz karnym.

Ćwierć wieku to tyle co jedno pokolenie. Zmienił się świat, zmieniła się Polska, od 1997 r. obowiązuje nowa Konstytucja RP. W Polsce wraz ze zmianą ustroju polityczno-gospodarczego powstały w prawie administracyjnym nowe zjawiska, w tym zwłaszcza te będące konsekwencją integracji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej, prywatyzacji gospodarki, rozwoju organizacji pozarządowych (*non-government organization*).

Czy w czasie minionego pokolenia nastąpiły zmiany, które by zdezaktualizowały bądź unieważniły proponowane przez Profesora rozumienie podstawowych pojęć nauki prawa administracyjnego? Moja odpowiedź – zdecydowanie takich zmian nie było! Owszem, zdezaktualizowało się w dużej mierze obowiązujące prawo, ale proponowane przez Profesora pojęcia służące analizie tego prawa nadal prezentują nieprzemijalne wartości. Co do zasady nie zmieniła się „natura" administracji publicznej, podobnie jak nie zmieniła się też „natura" prawa, w którym „zanurzona jest" administracja publiczna. Nadal prawo administracyjne powszechne wraz z prawem postępowania administracyjnego pozostaje „prawem układu", a prawo ustrojowe administracji publicznej „prawem systemu". Nadal wypracowane przez Profesora podejścia i metody do konstrukcji tych naczelnych pojęć oraz związane z nimi „narzędzia – instytucje" dobrze służą teoretycznemu opisowi stanu obowiązującego prawa, związanego z administracją publiczną[34].

Przetrwały też „korzyści" z zaproponowanej przez Profesora systematyki porządku prawno-administracyjnego, w tym zwłaszcza dla polskiego sądownictwa administracyjnego, którego Profesor był entuzjastą. Zarysowanie „ostrych" granic teoretycznych między prawem administracyjnym powszechnym, prawem postępowania administracyjnego oraz prawem ustrojowym administracji publicznej dało sądowi „narzędzie" do właściwej oceny sytuacji prawnej skarżącego w sprawach poddanych kontroli tego sądu. Dotyczy to zwłaszcza różnic pomiędzy oddziaływaniem na obywatela powszechnego prawa administracyjnego a oddziaływaniem prawa ustrojowego administracji publicznej. Z jednej strony jest to pomocne dla oceny kognicji sądu administracyjnego, z drugiej natomiast – dla udzielenia właściwej ochrony wolnościom, prawom i uprawnieniom obywatela.

I jeszcze jedno. Sądzę, że pozostanie używany przez Profesora Wacława Dawidowicza język prawniczy, „do bólu" precyzyjny i konsekwentny, tak bardzo pomocny przy prezentacji w Jego pracach wyników badań, w tym również tych dotyczących pojęcia prawa administracyjnego, co wydaje się poniekąd oczywiste, jeśli zważy się na fakt, że mamy do czynienia z Twórcą, który wędrował z Odyssem.

---

[34] Wydaje się, że istnieje jedna nieprzesądzona kwestia, co do której toczy się dyskusja, zresztą w całej nauce prawa, dotycząca podziału systemu prawa na gałęzie prawa. Nie brak głosów, że taki podział ma charakter instrumentalny, bardziej dla celów badawczych niż regulacyjnych. W tym sensie nie jest przesądzony postulat Profesora co do uznania zwłaszcza prawa ustrojowego administracji publicznej za odrębną gałąź systemu prawa. Zob. m.in. R. Giętkowski, *W sprawie koncepcji prawa ustrojowego*…, *passim*; K. Żukowski, *O konceptualizacji, instytucjonalizacji i systematyzacji*…, passim. Choć „pożytki" płynące z wyodrębnia prawa ustrojowego administracji publicznej są „niezależne" od tego teoretycznego sporu.