

Jarosław Dobkowski

«Differentia specifica» współczesnego prawa administracyjnego : (prolegomena)

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 413-422

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jarosław Dobkowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

***Differentia specifica* współczesnego prawa administracyjnego (prolegomena)**

Prawo administracyjne jest stosunkowo młodą dziedziną prawa krajowego. Obok prawa cywilnego i karnego, zaliczane jest do tzw. podstawowych gałęzi prawa. Oznacza to, że posiada własny zakres rzeczowy oraz swoistą metodę regulacji stosunków społecznych. Pozostałe gałęzie (niepodstawowe) nie posiadają własnej metody, a są wyodrębniane ze względu na konieczność kompleksowego ujęcia przez prawo pewnej sfery stosunków społecznych przy zastosowaniu różnych sposobów i technik oddziaływania prawnego (np. prawo pracy, prawo finansowe, prawo gospodarcze). Także biorąc pod uwagę nazwy podmiotów prawa administracyjnego, występuje dość duże zróżnicowanie. Przede wszystkim jest to prawo, które za swój główny „subiekt” przyjmuje administrację publiczną, a zwłaszcza perspektywę relacji jej organów do osób i jednostek organizacyjnych pozostających poza tymi strukturami. Prawo administracyjne nie odnosi się jednak zasadniczo do innych zjawisk społecznych, nie posiada też monopolu na regulację prawną administracji publicznej. Podstawy prawne tej ostatniej wynikają z pozostałych gałęzi prawa. Prawo administracyjne musi współgrać z innymi dziedzinami prawa, jest podobne do prawa karnego pod kątem dóbr prawnie chronionych, a od strony stosunków społecznych uzupełnia prawo cywilne, które dotyczy głównie kwestii majątkowych, mniej osobistych. Nakazuje to patrzeć całościowo na system prawa krajowego, ale jakościowa identyfikacja regulacji prawnej wymaga dostrzeżenia specyfiki działania prawa administracyjnego, zwłaszcza jego władczości, wyrażającej się w możliwości narzucania przez upoważnione organy administracyjne swojej woli innym podmiotom oraz jej wdrożenia przez zastosowanie środków przymusu państwowego bez pośrednictwa sądów powszechnych.

Prawo administracyjne powstało kilkaset lat temu, głównie dla ochrony mieszkańców (poddanych) przed jednostronnymi i swobodnymi działaniami

namiestników monarszych oraz feudałów (zarządców lokalnych) przez związanie ich prawem pozytywnym (pisanym), a później ustawą. Prawo to tworzyło uprawnienia i obowiązki po obu stronach na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Z czasem powołano także specjalne sądy, które miały stać na straży praworządności działania tej nowej administracji; sądy specyficzne (nazwane administracyjnymi), które nie zastępowały jej w załatwianiu poszczególnych spraw, ale rozpatrywały skargi obywateli na tle nielegalnych działań jej organów, czy to naruszających prawa podmiotowe, czy też godzących w porządek prawny.

Wynika z tego, że genezę prawa administracyjnego należy wiązać z powstaniem nowoczesnej administracji, w tym z włączeniem dość autonomicznego zarządu lokalnego w system państwowy. Inaczej mówiąc, nie ma zjawiska administracji publicznej bez kategorii prawa (ustawy) oraz obywatelstwa – ujmującego w sobie zarówno wcześniejsze powinności, jak i przyznane ustawą uprawnienia oraz wynikające z prawa natury powszechne wolności osobiste, polityczne, socjalne i kulturowe. Duża w tym rola prawa administracyjnego, które takie prawa podmiotowe – tylko zadeklarowane w konstytucjach lub aktach równorzędnych – ma gwarantować i chronić. Czyni to także prawo cywilne na zasadzie: tam, gdzie zaczyna się twoje prawo, tam kończy się moje. Zapewnia to również prawo karne, które poprzez katalog przestępstw na osobie i w mieniu, nie zezwalając na nieuprawnioną ingerencję innych ludzi, w tym pełniących funkcję publiczną. Mocą prawa administracyjnego ulegają natomiast zawieszeniu z racji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, moralności publicznej, praw i wolności innych ludzi – do momentu uchylecia przez organy administracyjne ustawowego zakazu korzystania – takie prawa, które przyjmują od obywateli zgłoszenia, zawiadomienia, oświadczenia, a następnie odnotowują je w ewidencjach, rejestrach, księgach; rzadziej wydają pozwolenia, które mają charakter dyspens od tych ogólnych zakazów. Warto zatem podkreślić, iż prawa człowieka nie oznaczają swobody czy dowolności, albowiem prawo administracyjne z definicji przewiduje granice prawne korzystania z tych praw podmiotowych. Stosowanie tego prawa odbywa się jednak nie swobodnie, ale pod kontrolą sądów i trybunałów, co oznacza, że nie powinno być norm prawnych, które są realizowane przez organy administracyjne arbitralnie.

Prawo administracyjne oznacza zatem regulację, która w formie zakazów, nakazów, uprawnień, czy to wynikających wprost z przepisów prawa, czy też decyzji stosowania takich przepisów podjętych przez kompetentne organy administracyjne, reguluje sytuacje prawne obywateli i innych podmiotów (materialne prawo administracyjne). Prawo administracyjne ingeruje również w tryb pracy takich organów przy załatwianiu spraw indywidualnych, stwarzając gwarancje procesowe czynnego uczestnictwa dla stron (proceduralne prawo administracyjne). Tryb pracy organów administracyjnych

w warunkach polskich jest dość istotnie sformalizowany i skodyfikowany, co oznacza, że organy są z założenia niewolnikami przepisów o postępowaniu administracyjnym.

Prawo administracyjne to jednak także prawo, które odnosi się do funkcji administracji publicznej, jej organizacji i zasad jej wewnętrznego działania (ustrojowe prawo administracyjne). Administracja publiczna jest bowiem głównym realizatorem tego prawa i w interesie publicznym pozostaje, aby była należycie urządzona, co sprzyja zarówno efektywności, jak i zapewnieniu praworządności. Ponadto we współczesnych państwach wykonuje ona zadania publiczne w zakresie świadczenia usług kulturalno-bytowych dla ludności oraz zarządza rozbudowaną infrastrukturą i majątkiem publicznym. W tych płaszczyznach działa na podstawie ogólniejszych tytułów prawnych, wskazujących nie na kompetencje, ale na cele, które powinna osiągać, a rzadziej – ograniczających możliwości wyboru środków działania. Nie spełnia tu funkcji jurysdykcyjnej, ale organizującą, tzn. ewentualna decyzja administracyjna ma charakter pomocniczy albo zabezpiecza tylko interesy stron. Stąd niektórym podmiotom administracji publicznej przyznaje się także osobowość prawną i czasem samodzielność majątkową, gospodarczą i finansową. Oznacza to, że organy administracyjne działają nie tylko na podstawie prawa, ale także w granicach prawa. Nie zakłóca to standardu państwa demokratycznego i praworządnego, w którym administracja publiczna jest związana prawem, bo wykonywanie zadań publicznych nie może odbywać się poza prawem.

Na płaszczyźnie reglamentacyjno-porządkowej, tam, gdzie dochodzi do ingerencji w prawa człowieka lub sfery przyznaných uprzednio uprawnień, organy administracyjne winny posiadać szczegółowe upoważnienia ustawowe, wskazujące na stan faktyczny (hipotezę), w którym mogą podjąć konkretną czynność, zakres, formę i charakter prawny tego działania. Odbywa się to głównie przez wydawanie rozmaitych aktów prawnych generalnych (aktów normatywnych) oraz indywidualnych (aktów administracyjnych), co oznacza, że organy administracyjne stanowią i/lub stosują przepisy prawa.

W niektórych sytuacjach prawo administracyjne nie wiąże bezwzględnie, ale pozostawia samym organom władzę dyskrecyjną co do oceny dowodów w dotarciu do prawdy materialnej lub też w interpretacji przepisów prawa, a wreszcie nawet co do samej potrzeby określenia skutku prawnego. To ostatnie uprawnienie organów administracyjnych nazywane jest uznaniem administracyjnym. Na płaszczyźnie zaś działalności organizatorskiej – tam, gdzie administracja wykorzystuje uprawnienia, które tak samo przysługują obywatelom czy ich organizacjom społecznym, bądź osobom prawa cywilnego – przepisy upoważniające ją do działania są ogólniejsze. Tu administracja aktywizuje się nie tylko przez organy administracyjne, ale także przez poszczególnych funkcjonariuszy, a prawa zasadniczo się nie stosuje, raczej tyl-

ko tworzy i przestrzega. Administracja ma przy tym wykazywać inicjatywę własną, bo jej rola nie ogranicza się do wydawania aktów prawnych, lecz chodzi tu przede wszystkim o osiąganie realnych celów społecznych oraz zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. W tej płaszczyźnie sprawy indywidualne występują rzadko, bardziej liczy się działanie ogólne i całościowe. Stąd zakres związania administracji prawem jest inny oraz odmienna jest sama techniczna strona przepisów prawa administracyjnego. Prawo stwarza tu raczej ramy do rozwijania twórczej działalności, aniżeli daje do ręki konkretne instrumenty prawne.

W tej sferze, ale także i przy realizacji innych zadań publicznych administracja ma kierować się dobrem wspólnym, które w przepisach prawa administracyjnego przyjmuje postać interesu publicznego. Ściśle rozumiana administracja publiczna ma jednak ograniczone możliwości identyfikacji potrzeb i korzyści składających się na występujące w danym miejscu i czasie wymogi interesu publicznego (jedynie w ramach uznania administracyjnego i interpretacji przepisów prawa). Czyni to, aczkolwiek nie wyczerpująco, ustawodawca.

Nawet z etymologii terminu *ad ministrare* wynika, że administracja ma realizować cele ustalane poza jej strukturami. Stąd też w dzisiejszej administracji publicznej występuje nie tylko komponent biurokratyczny (urzędniczy), ale aktywna pozostaje warstwa polityczna – organy i ciała przedstawicielskie (demokratyczne). Misja współczesnej administracji nie polega tylko na realizacji zadań publicznych (m.in. przez implementację ustaw), ale wypełnia się także w procesach wspomaganie egzekutywy politycznej, czy wężziej – programowania działań w poszczególnych dziedzinach administracji.

Klasycznie rozumiana administracja była jedynie sługą prawa, a sprawowanie władzy odbywało się przede wszystkim w parlamentach, które posiadały moc stanowienia prawa powszechnego. W XX w. nastąpiło wyraźne ograniczenie ich roli, sprowadzono je do pełnienia funkcji prawotwórczych, głównie z inicjatywy rządu oraz kontrolnych względem niego. Faktyczne rządy znalazło się bowiem w gestii gabinetów, które wyposażone w zaplecze merytoryczne (administracyjne) uruchamiały odpowiednie procesy decyzyjne. Rozwinęły się też specyficzne instrumenty polityki rządu w postaci prawotwórstwa delegowanego czy nawet prawa do wydawania dekretów. Poza tym gabinetom zaczęła z biegiem czasu podlegać na zasadzie wyłączności spora część administracji państwowej, wobec której zyskały uprawnienia kierownicze i nadzorcze, w postaci środków prawnych, służbowych, personalnych i budżetowych.

Stało się to przyczyną rozwoju źródeł prawa i kierownictwa wewnętrznego. Wystarczającym tytułem do wydawania takich aktów jest wyższe miejsce w hierarchii organów administracji rządowej. Z powyższych przyczyn wyklarowała się także zasada przypisania odpowiedzialności za działania tej administracji zarówno gabinetowi – kompleksowej, jak i szefowi rządu – za pia-

stunów organów administracji rządowej i pozostali personel, czy ministrom stojącym na czele resortów – za kreowanie i realizację polityki rządu w tych dziedzinach.

Istniejący jeszcze gdzieniegdzie w połowie XIX w. zarząd lokalny został włączony w system państwowy. Nie stanowił on jednak domeny administracji państwowej. Obok niej funkcjonował bowiem samorząd terytorialny, w ramach którego wykreowane przy udziale społeczności miejscowej organy zarządzające (wybór *in pleno* lub tylko opinia-zgoda przy nominacjach rządowych) załatwiały lokalne sprawy administracyjne. Z biegiem czasu zgromadzenia mieszkańców zostały przekształcone w obieralne rady, które zaczęły kierować pracą organów zarządzających, a te ostatnie stały się również ich własnymi aparatami wykonawczymi, które obok spraw miejscowych zaczęły realizować również zadania państwowe wynikające z ustaw.

O ile w sferze spraw własnych decydujący głos posiadała rada, o tyle w sferze zadań zleconych kompetencja była przypisywana z zasady do organów zarządzająco-wykonawczych. Oznaczało to, że zadania zlecone nie były wykonywane w imieniu i na rzecz mieszkańców, ale skutki ich wykonywania obciążały państwo jako takie. Dotyczyło to głównie załatwiania spraw w drodze aktów indywidualnych czy stosowania przymusu państwowego. Samorząd terytorialny miał być w swej naturalnej istocie odpowiedzialny za niewładcze zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, świadczyć rozmaite usługi komunalne (materialne – przedsiębiorstwa i niematerialne – zakłady) czy udostępniać dobra ogólnego użytku lub urządzenia użyteczności publicznej, pokrywając swoje wydatki ze środków finansowych pochodzących od społeczności, na rzecz której działał.

Samorząd terytorialny nie był jednak prostym kontynuatorem wcześniejszego zarządu lokalnego. Nie działał w sposób odrębny od państwa, ale w ramach państwa. Zakres powierzonej odpowiedzialności za sprawy miejscowe predestynował go do działań, które miały przynosić realne korzyści dla mieszkańców, przez co związanie prawem było luźniejsze. Miał to jednak czynić w oparciu o ustawy, z dbałością o ich przestrzeganie. Nie była to swoboda podobna do wolności, którą posiadają obywatele, ale była to samodzielność oznaczająca brak formalnej podległości organom administracji rządowej. Rola organów państwowych w funkcjonowaniu samorządu była jednak duża i sprowadzała się do pełnienia roli strażnika praworządności. W tym celu organy administracji rządowej uzyskały uprawnienia kasatoryjne względem uchwał obieralnych rad oraz inne środki korygujące i wspomagające działania organów samorządowych. Z przyczyn naturalnych szerszy zakres nadzoru państwowego dotyczył wykonywania zadań zleconych, bo chodziło nie tylko o legalność, ale i należyłą staranność.

Odpowiedzią na procesy nacjonalizacyjne mniejszości narodowych, etnicznych, wyznaniowych, a także dysproporcje w rozwoju terytoriów pod

kątem demograficznym, kulturowym i gospodarczym była rozbudowa władz samorządowych. Obok samorządu lokalnego zaczęto pod wpływem tendencji regionalistycznych i federacyjnych powoływać jego wyższe poziomy. Rozbudowa strukturalna szła w niektórych w państwach ze zwiększeniem upodmiotowienia wspólnot terytorialnych, które – obok dotychczasowych uprawnień do wykonywania administracji (decentralizacja) – uzyskiwały prawo do stanowienia przepisów rangi ustawy (autonomia). Obok państw jednolitych, takich jak Francja, funkcjonowały państwa związkowe, np. Niemcy. Jest to ważne, gdyż obok organów władzy wykonawczej i administracji państwowej na szczeblu centralnym (administracja federalna) istnieją w takim państwie regiony (kraje) stanowiące własne przepisy prawa administracyjnego oraz mające odrębne aparaty administracyjne i często także sądowe.

Dalsze procesy globalizacji i europeizacji spowodowały, że prawo administracyjne wychodzi coraz częściej z ram porządku państwowego. Z jednej strony jest zauważalny wpływ różnego rodzaju organizacji, których organy bądź to wykonując uprawnienia powierzone im przez państwa do wspólnej realizacji, bądź też zacieśniając współpracę międzynarodową, tworzą standardy i zasady zastępujące czasem źródła prawa krajowego. Oznacza to, że prawo administracyjne podlega procesom internacjonalizacji, choć administracje poszczególnych państw dalej działają na podstawie ustaw, ale w coraz większym zakresie są angażowane w realizację ponadpaństwowych i wspólnotowych regulacji prawnych. W konsekwencji w systemie źródeł prawa administracyjnego, opierającym się dotychczas na hierarchii krajowych aktów normatywnych, ujawniają się zewnętrzne składniki jakościowe, rodzące oczekiwania lub nawet powinności względem krajowych administracji publicznych.

Organy administracyjne kooperujących państw tworzą coraz częściej odrębny i spójny ponadnarodowy układ – może jeszcze nie organizacyjny, ale z pewnością funkcjonalny. Układ taki ma najczęściej strukturę sieciową, będącą zaprzeczeniem hierarchii państwowej, akcentującą samodzielność organów krajowych – jedynie z wiodącą rolą organu ponadnarodowego. Pojawia się zwłaszcza w Unii Europejskiej pojęcie wspólnej przestrzeni administracyjnej, tworzonej zarówno przez instytucje i agencje Unii, w szczególności Komisję Europejską, jak i te krajowe organy administracyjne, które bezpośrednio stosują prawo wspólnotowe.

Nie wszystkie jednak zobowiązania międzynarodowe zaciągnięte w ramach uczestnictwa Polski w organizacjach europejskich przekładają się na publiczne prawa podmiotowe. Mimo że w większości współczesnych państw przyjmuje się zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego, to bezpośrednio uprawnienia dla obywateli polskich mogą rodzić tylko niektóre traktaty, konwencje, karty, pakt, umowy międzynarodowe. Pozostałe źródła prawa międzynarodowego (m.in. ogólne zasady prawa uznane przez narody świata, zwyczaje międzynarodowe, uchwały organizacji i konferencji

międzynarodowych, orzecznictwo sądów i trybunałów międzynarodowych) wiąże państwo tylko w stosunkach zewnętrznych. Dla swej implementacji wymagają nowelizacji porządku krajowego czy zmiany praktyki organów państwowych – odmiennie niż ratyfikowana umowa międzynarodowa, która z chwilą jej promulgacji w krajowym dzienniku publikacyjnym stanowi część źródeł prawa obowiązującego w państwie. Wzmacnia to współcześnie obowiązująca zasada bezpośredniego skutku umowy międzynarodowej, co oznacza, że obowiązywanie takiej umowy międzynarodowej wewnątrz państwa nie może być uzależnione od wydania odrębnej ustawy wprowadzającej ją w życie.

Z perspektywy administracji publicznej danego państwa pojawia się problem stosowania takiej umowy w praktyce. Dla realizacji zadań publicznych wymagana jest podstawa prawna wynikająca z ustawy. W sytuacji, kiedy zauważalna jest literalna kolizja między tymi przepisami, to przez konstytucyjną właściwość Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o sprzeczności między różnego rodzaju aktami normatywnymi, organy administracyjne są w zasadzie uwolnione od formułowania ocen pod adresem obowiązującego prawa – z prawem się przecież nie dyskutuje. Nie charakteryzują się one niezawisłością sędziowską i m.in. nie mogą występować z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Konstytucyjnego, przez co podlegają zarówno aktom o randze ustawy (głównie Konstytucja RP, ustawy zwykłe, ratyfikowane umowy międzynarodowe), jak i przepisom podustawowym (głównie rozporządzenia, akty prawa miejscowego), czy nawet aktom kierownictwa wewnętrznego (głównie uchwały, zarządzenia, statuty, regulaminy, instrukcje). W mniejszym stopniu determinuje działalność organów administracyjnych orzecznictwo sądowe, które wiąże co do zasady w konkretnej sprawie. Podobnie piśmiennictwo, które można uznać za wskazania wiedzy. Organy administracyjne krępowane mogą być także planami, programami, wytycznymi, uzgodnieniami, koordynatami czy poleceniami, z których wynikają normy postępowania o charakterze bardziej indywidualnym i konkretnym, przez co jest to bardziej sfera stosowania prawa niż jego stanowienia.

Zwłaszcza te ostatnie podstawy wiążą nie tylko organy administracyjne, ale i urzędników. Wszyscy oni razem stanowią służbę publiczną, która dzieli się na społeczną i zawodową. Społeczną służbę publiczną stanowią przede wszystkim wybieralni przedstawiciele do organów administracyjnych i tzw. urzędnicy honorowi – bez wynagrodzenia. Zawodową służbę publiczną tworzą natomiast: 1) osoby nominowane (powoływane lub – rzadziej – mianowane) do pełnienia funkcji organów administracyjnych; 2) osoby mianowane na urzędników; 3) osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę; 4) wyjątkowo, osoby wykonujące niektóre czynności urzędowe zlecone im na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Odróżnienie organów administracyjnych od urzędników jest o tyle istotne, że ci ostatni w zasadzie nie posiadają uprawnień własnych. Wszystko, co

czynią, jest uzależnione od podziału ustawowych uprawnień organu administracyjnego, bo jego cechą konstytutywną jest posiadanie własnego prawnego zakresu działania. Inaczej mówiąc, wykonywanie zadań publicznych, zwłaszcza tych, które polegają na wydawaniu aktów prawnych, odbywa się przez organy administracyjne, na których skoncentrowane zostały kompetencje. Rolą urzędników jest zapewnienie obsługi referendarskiej i kancelaryjnej lub działanie w zastępstwie organu – z jego wyraźnego upoważnienia. Stąd też najczęściej organem administracyjnym jest kierownik jednostki organizacyjnej (urzędu administracyjnego).

Niemniej jednak zdarza się, że do pewnych przewidzianych ustawą wybranych stanowisk pracy lub ciał kolegialnych funkcjonujących w jednostce organizacyjnej zostają przypisane uprawnienia ustawowe. Będą to również samodzielne monokratyczne lub kolegialne organy administracyjne o własnych, samoistnych kompetencjach. Oczywiście taki organ od strony służbowej pozostaje dalej podległy kierownikowi jednostki organizacyjnej, ale w sprawach wydawania aktów prawnych (np. decyzji administracyjnych) są to dwa odrębne, równorzędne i często współdziałające organy administracyjne. Nie posiadają jednak takiego charakteru różnego rodzaju organy wewnętrzne i doradcze (komisje czy pełnomocnicy powoływani przez kierownika), których właściwość jest pochodną repartycji zadań. Obok formy ustawy podstawą kompetencji może być jedynie porozumienie administracyjne zawierane przez co najmniej dwa niezależne organy administracyjne, a dotyczące wspólnego wykonywania lub podzlecenia zadań. Wyjątkiem od zasady nieprzenoszalności (ochrony) kompetencji jest także jej dewolucja i ewentualna delegacja, wskutek wyłączenia organu administracyjnego ze względu na potrzebę zachowania neutralnego stosunku do spraw i osób.

Źródłem uprawnień, ale już pochodnych, może być także pełnomocnictwo administracyjne, statut lub regulamin organizacyjny, z tym zastrzeżeniem, że zmiana na stanowisku organu nie ma wpływu na moc obowiązującą dokonanych już czynności (zasada ciągłości organu administracyjnego). Uprawnienia nie są bowiem przypisane do osoby imiennie oznaczonej lub grupy osób, ale abstrakcyjnie i bezosobowo ujętego w przepisach prawa organu administracyjnego, czyli pewnej konstrukcji prawnej.

Przez organy administracyjne należy także rozumieć organy osoby prawa publicznego. Taką osobą jest państwo i odrębne od państwa samodzielne podmioty (działające w imieniu własnym i na własną rzecz) powołane ustawą do wykonywania zadań publicznych, jak np. jednostki samorządu terytorialnego, samorządy specjalne powoływane dla wolnych zawodów lub grup przedsiębiorców albo mniejszości narodowych i etnicznych, zakłady administracyjne, przedsiębiorstwa publiczne, fundacje prawa publicznego, agencje państwowe, państwowe fundusze celowe, niektóre inne państwowe osoby prawne i państwowe jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane

przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Ustawowy zakres działania przypisany jest do takiej osoby, a nie organów ją reprezentujących, gdyż tych jest co najmniej kilka, czasem nawet o zmiennej obsadzie personalnej, np. składy orzekające samorządowego kolegium odwoławczego.

Ustawa ustrojowa wprowadza zazwyczaj także specjalne reguły kolizyjne, które formułują zasady pierwszeństwa w realizacji zadań pomiędzy osobami prawa publicznego oraz pomiędzy poszczególnymi organami konkretnej osoby. Techniki legislacyjne mogą być różne: od zamkniętych katalogów spraw (tzw. enumeracja pozytywna) do klauzul generalnych i wyliczeń przykładowych.

Wykonywanie większości zadań publicznych wymaga aktywności organów administracyjnych. Niektórych jednak administracja publiczna nie wykonuje za pomocą organów administracyjnych, lecz funkcjonariuszy. Nie działają oni wtedy w zastępstwie organów administracyjnych, ale w imieniu własnym, albowiem to wyłącznie im ustawa powierza poszczególne uprawnienia. Główna funkcja kierownika urzędu przejawia się wtedy w organizacji pracy podległego zespołu samodzielnych funkcjonariuszy – od strony merytorycznej jest on „pierwszym wśród równych”. Zazwyczaj jednak ustawy wzmacniają jego pozycję prawną, powierzając mu dodatkowe uprawnienia, przez co jest nie tylko funkcjonariuszem i kierownikiem, ale również odrębnym organem administracyjnym o szczególnych upoważnieniach. Na takiej zasadzie funkcjonuje Policja i inne służby mundurowe oraz inspekcje specjalne. Taki model funkcjonowania przyjmują także niektóre zakłady administracyjne.

W oderwaniu od pojęcia organu administracyjnego odbywa się funkcjonowanie administracji publicznej na podstawie innych gałęzi prawa. W zakresie prawa pracy zakładem pracy jest sama jednostka organizacyjna (urząd), a funkcje pracodawcy niekoniecznie wykonuje jej kierownik. Podobnie na gruncie prawa cywilnego ustawowe upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu skarbu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych i komunalnych osób prawnych posiadają również osoby niepełniające funkcji organów administracyjnych. Postępowanie w sprawach karnych skarbowych prowadzi urząd skarbowy, a nie jego naczelnik. Podobnie wygląda postępowanie karne lub w sprawach o wykroczenia. Podmiotem gospodarki budżetowej jest natomiast jednostka organizacyjna lub nawet system takich jednostek.

Wszystkie te uwarunkowania zmuszają do dyskusji na temat kryteriów delimitacji prawa administracyjnego, jego statusu normatywnego i metodologicznego. Jego rola bowiem stale wzrasta. Nie bez przyczyny współczesne państwo nazywanej jest w literaturze przedmiotu państwem administracyjnym¹.

¹ F. Schuppert, *Administracja i prawo administracyjne w kooperatywnym państwie administracyjnym*, [w:] *Prawo publiczne na przełomie*, Poznań 2001, s. 139 i nast.

Summary

The article outlines the specifics of today's administrative law – its origins, scope, characteristics and regulatory methods, in relation to public administration, as well as development tendencies – especially those linked with globalization and Europeanization processes.