ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3802
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXI
WROCŁAW 2017
DOI: 10.19195/0137-1134.111.7

RENATA KUSIAK-WINTER
Uniwersytet Wrocławski

OTOCZENIE POLITYCZNO-PRAWNE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Abstrakt: Analiza otoczenia polityczno-prawnego administracji publicznej została przedstawiona z perspektywy racjonalnego prawodawcy, który dostrzega konieczność prawnego zaprojektowania wpływu polityki na administrację, co znajduje odbicie w przepisach ogólnego prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego o charakterze ustrojowym, materialnym i procesowym.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, polityka, polityki publiczne, ogólne prawo administracyjne, prawo administracyjne ustrojowe, prawo administracyjne materialne, prawo administracyjne procesowe

WPROWADZENIE

Rozpatrując administrację publiczną jako zjawisko, na które oddziałują jednocześnie liczne uwarunkowania, należy najpierw wyróżnić uwarunkowania otoczenia polityczno-prawnego. Łączne traktowanie prawa i polityki jako istotnych czynników oddziałujących na administrację publiczną, jeśli jest przyjęte w nauce administracji[1], budzi poważne dylematy i wątpliwości na gruncie dogmatyki prawa administracyjnego. Wynika to najprawdopodobniej z tradycyjnej myśli administratywistycznej przyjętej w Europie kontynentalnej, a zwłaszcza z idei państwa prawa. Wedle tej ostatniej największym osiągnięciem cywilizacyjnym w historii administracji było pojawienie się w XIX wieku apriorycznych, abstrakcyjnych i generalnych reguł prawa administracyjnego, które nobilitowały administrację, uwalniając ją spod orbity wpływów wolicjonalnego władcy utożsamianego z polityką. W skrajnym przypadku takie myślenie doprowadza dziś do konstatacji, że

[1] Jan Jeżewski słusznie upatruje odrębności nauki administracji jako samodzielnej dyscypliny naukowej w tym, że bada ona administrację uwzględniając jednocześnie różne uwarunkowania. Zob. *idem*, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 34–35; *idem*, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 366 n.

© for this edition by CNS

zależności między prawem a polityką w administracji tworzą swoiste kontinuum i mają charakter jednowzględowy wedle zasady: im więcej prawa, tym mniej polityki w administracji i na odwrót[2]. W konsekwencji wszystko, co racjonalne, wewnętrznie spójne, obliczalne, przewidywalne i mądre w administracji, będzie pochodzić od aktu normatywnego, cechy zaś płynności, zmienności, ulotności, nieracjonalności, zawiłości, a nawet złe intencje będą przypisywane działaniom politycznym[3].

Kontradyktoryjność wymienionych cech niesie w sobie fatalizm, bo choć prawo i polityka to byty autonomiczne i przeciwstawne, to w administracji nieuchronnie zdane na siebie i współzależne. Najprostsza zależność polega na tym, że prawo jest tworzone przez polityków, powszechnym zaś instrumentem realizacji polityki jest przyjęcie i wdrożenie aktu prawnego. W związku z tym, rozpatrując właściwości otoczenia administracji, warto wydobyć ten szczególny rys ścisłych powiązań prawa i polityki jako prymarnych i najważniejszych determinantów otoczenia administracji publicznej.

Zabieg ten wymaga zachowania odrębności metodologicznej właściwej dyscyplinom naukowym badającym prawo i politykę. Innymi słowy, dla uniknięcia pułapek i niedomówień interdyscyplinarności należy opowiedzieć się za przyjęciem jednej optyki badawczej. W niniejszych rozważaniach zastosowano metodologię przyjętą na gruncie dogmatyki prawa administracyjnego, na podstawie której zostanie wyeksponowany szczególny kontekst polityczny zawarty w normach prawa administracyjnego kształtujących administrację rzeczywiście funkcjonującą. Taka optyka nakazuje wysunięcie na plan pierwszy dążności racjonalnego prawodawcy do zaprojektowania takiego porządku prawnego, który zagwarantuje wpływ czynników demokratycznych (polityki) na działalność administracji, na zasadach określonych w prawie administracyjnym.

Inaczej ujmując — otoczenie polityczno-prawne administracji publicznej powinno być rozpatrywane z punktu widzenia logiki racjonalnego prawodawcy. Do zidentyfikowania poszczególnych elementów składowych tego otoczenia posłuży

[2] 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; *idem*, *Teologia polityczna i inne pisma*, Warszawa 2012, s. 8 n.

[3] 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 i kontrowersje oraz nawałnicą namiętności i emocji. Pogodzenie tych związanych ze sobą »żywiołów« nie jest prostym zadaniem". Zob. *eadem*, *Prawo administracyjne — wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 118.

© for this edition by CNS

klasyfikacja prawa administracyjnego z podziałem na prawo ogólne, ustrojowe, materialne i procesowe. Na początku zostanie ukazana polityczna kontekstowość prawa (jako całości), a następnie prawa administracyjnego jako szczególnej gałęzi prawa.

POLITYKA I PRAWO

Wzajemne przenikanie i współzależność prawa i polityki oznacza występowanie jednoczesnych i komplementarnych zjawisk polityzacji prawa i jurydyzacji polityki w odniesieniu do administracji.

Polityzacja prawa ma charakter prymarny i pierwotny w tym znaczeniu, że to zawsze polityka poprzedza decyzje prawne[4]. Najważniejsze źródła prawa w państwie, którymi są konstytucja oraz akty normatywne rangi ustawy, są ustanawiane przez parlament pochodzący z demokratycznych wyborów. Zasada zwierzchnictwa narodu jest w obowiązującym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej realizowana przede wszystkim w ramach demokracji parlamentarnej[5]. W związku z tym podkreślić należy nieuchronny ładunek polityczny prawa stanowionego nie tylko w parlamencie, lecz także przez organy administracji rządowej, które swą pośrednią legitymację demokratyczną czerpią z poparcia parlamentu. To z kolei uświadamia wyraźnie, że administracja jest umiejscowiona w ambiwalentnej roli, która nakazuje staranną refleksję nad zagadnieniem (a)polityczności administracji. Jeśli rozpatrujemy administrację jako tę integralną część egzekutywy, która z mocy upoważnienia legislatora stanowi prawo powszechnie obowiązujące, to jest wówczas naturalnym przedłużeniem polityki. Jeśli natomiast wskazujemy na podstawową funkcję administracji, jaką jest realizacja prawa, to niezmiennie należy podkreślić jej bezstronny i apolityczny charakter oraz nieodzowny atrybut związania prawem.

Przeciwieństwem zjawiska polityzacji prawa będzie stanowienie prawa przez rozmaite organy i ciała eksperckie pozbawione klasycznej legitymacji demokratycznej, co *prima facie* może nawet budzić respekt i zaufanie wobec eksponowania elementów fachowości i apolityczności. Zarazem należy mieć na względzie niebezpieczeństwa podejmowania ważnych decyzji bez zagwarantowania wystar-

[4] Michał Paździora oraz Michał Stambulski, powołując się na *Zarys teorii prawa* Sławomiry Wronkowskiej i Zygmunta Ziembińskiego, 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. *iidem*, *Co może dać nauce prawa polityczność? Przyczynek do przyszłych badań*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2014, nr 1, s. 65.

[5] Zob. art. 4 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

© for this edition by CNS

czających mechanizmów demokratycznej kontroli[6]. Przejawem administrowania odległego od klasycznych wzorców legitymacji parlamentarnej będzie wyposażenie w kompetencje prawodawcze rozmaitych agencji (krajowych oraz unijnych ujętych w transnacjonalne sieci organów administracji publicznej[7]) oraz struktur administracji międzynarodowej[8].

Z kolei zjawisko jurydyzacji polityki polega na tym, że jedną z najważniejszych funkcji prawa jest tworzenie formalnych ram dla działalności politycznej i w tym sensie prawo nie tylko delimituje politykę, ograniczając dowolność i uznaniowość, lecz przede wszystkim ją umożliwia, będąc podstawowym narzędziem realizacji polityki (polityki w znaczeniu *policy*). Co ważne, w odniesieniu do administracji prawo jest powszechnie postrzegane jako podstawowy instrument depolityzacji administracji, dzięki któremu są urzeczywistniane ideały demokratycznego państwa prawa. Oznacza to, że w odniesieniu do administracji przestrzeń współzależności polityki i prawa znajduje ujście w postulacie związania administracji prawem. Co znamienne, dogmatyka administracji kontynentalnej kładzie tradycyjnie wzmożony nacisk na analizę czynników gwarantujących praworządność, co z kolei może sprawiać wrażenie zaniedbywania czynników demokratycznych (politycznych)[9]. Takiemu myśleniu towarzyszą obawy, że instrumentalizowanie prawa do realizacji partykularnych celów politycznych grozi zmienieniem się państwa prymatu prawa w państwo prymatu polityki nad prawem[10].

Pomostem czy klamrą łączącą obie kategorie jest pojęcie państwa, w którym zarówno prawo, jak i polityka znajdują idealne wspólne odniesienie. Wyobrażenia na temat państwa w ciągu wieków doznają głębokich przeobrażeń i transformacji,

---

[6] Na ten aspekt niejednokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo w jednym z orzeczeń Trybunał powołuje się na art. 4 ust. 2 Konstytucji, dopuszczając szeroką interpretację przedstawicielstwa narodu, o ile 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 K 15/04, [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 43.

[7] J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013, s. 95 n.

[8] M. Glaser, *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, Tübingen 2010; M. Knauff, *Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*, Tübingen 2010, s. 248.

[9] Iwona Niżnik-Dobosz słusznie wskazuje na aktualność poglądów komentatorów obecnej Konstytucji RP, że „w stosunku do nazwy ustroju naszego państwa istnieje pewien deficyt dorobku doktryny i orzecznictwa w przedmiocie przymiotnika »demokratyczny«, a także pojęcia dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego w porównaniu z dorobkiem w zakresie pojęcia państwa prawnego", zob. *eadem*, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 21.

[10] A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Nauka administracji*, s. 47 n. Zaznaczyć przy tym należy, że zagrożenia prymatu polityki nad prawem wynikają z realnych niebezpieczeństw traktowania prawa w sposób instrumentalny, co degraduje jakość i sam status prawa. Więcej na ten temat zob. E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994; H. Kaczmarczyk, *Rządy prawa, a nie ludzi. Poglądy F.A. von Hayeka na temat instrumentalizacji prawa*, Kielce 2011.

© for this edition by CNS

jednak państwo jak żadna inna kategoria jest niezmiennie gwarantem kontynuacji i stabilności[11]. Należy wskazać, że szczególną instancją dostrzegającą związek polityki i prawa w kontekście wzmocnienia roli suwerennych państw jest orzecznictwo sądów krajowych, które dokonując wykładni prawa, starają się odtworzyć w wyroku wolę polityczną zawartą w ustawach prawa wewnętrznego czy prawa ponadpaństwowego. Zwłaszcza trybunały konstytucyjne skutecznie przyczyniają się nie tylko do ochrony i wzmocnienia praw jednostki, lecz także usprawiedliwiają pozycję suwerennego państwa[12].

POLITYKA I PRAWO ADMINISTRACYJNE

Porównując prawo administracyjne do innych gałęzi prawa, stawiana jest niejednokrotnie teza o politycznym charakterze prawa administracyjnego[13]. Polityczny kontekst uwidacznia się w szczególności w porównaniu do uniwersalnego charakteru norm prawa cywilnego. Ten aspekt był mocno podkreślany w okresie kształtowania się prawa administracyjnego, traktowanego jako instrument politycznego kształtowania i przemeblowywania porządków społecznych Europy kontynentalnej, skostniałych w układzie feudalnym, również dzięki rządom prawa rzymskiego (cywilnego). Równie symptomatyczne było wówczas krytyczne stanowisko apologetów systemu *common law*, wśród których prym wiódł konstytucjonalista Albert Venn Dicey, upatrujący w prawie administracyjnym wyłącznie źródło przywilejów, prerogatyw i specjalnych praw władzy publicznej, generujących nieuzasadnioną nierówność stron w obrocie prawnym[14].

---

[11] Jak słusznie zauważa Claudio Franzius, państwo jest dziś nieodzowne, co widać zwłaszcza w prawie międzynarodowym, którego istota polega na znalezieniu konsensusu między suwerennymi państwami. Prawo Unii Europejskiej, choć odrębne od prawa międzynarodowego publicznego, byt swój również zawdzięcza woli suwerennych państw. Autor stawia ponadto pytanie, czy polityka międzynarodowa jest wypadkową poszczególnych polityk suwerennych państw, czy może bardziej nabiera nowych, ponadnarodowych cech, jak w przypadku prawa ponadnarodowego. Zob. C. Franzius, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 138, 2013, s. 207.

[12] Jako przykład niech posłuży powszechne powoływanie się sądów konstytucyjnych państw europejskich na wypracowaną w orzecznictwie Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (*Bundesverfassungsgericht*) doktrynę *Solange*, uzasadniającą pierwszeństwo stosowania konstytucji nad prawem unijnym. Doktryna *Solange* znalazła aprobatę również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, zob. wyrok dnia z 11 maja 2005 roku, 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, Dordrecht 2016, s. 99–108.

[13] Zofia Duniewska twierdzi, że „prawo administracyjne jest najbardziej upolitycznioną gałęzią prawa, i to zarówno w procesie jego inicjowania, tworzenia, jak i stosowania", zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 117.

[14] Krytycznie wobec tych poglądów Diceya wypowiadają się współczesne podręczniki prawa administracyjnego na Wyspach. W jednym z nich czytamy: „Dicey's denunciation of the French

© for this edition by CNS

Traktowanie prawa administracyjnego jako politycznego instrumentu regulacji stosunków społecznych w państwie oznacza, że prawo to musi dostosowywać się do zmieniających się wymogów rzeczywistości[15]. Konieczność reakcji na zmiany otoczenia implikuje dwie ważne cechy prawa administracyjnego — zmienność oraz fragmentaryczność, co 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 też 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, zmieniająca się zaś rzeczywistość administrowania stale wymusza korekty w obowiązującym prawie.

Polityczność prawa administracyjnego uświadamia istnienie szczególnych powiązań z prawem konstytucyjnym[16]. Ten genetyczny związek wywodzi się jeszcze z czasów, kiedy zagadnienia obu dyscyplin były rozpatrywane wspólnie w ramach prawa politycznego[17]. Współcześnie zaś wskazuje się na konkretyzu-

---

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*, Oxford 2009, s. 21.

[15] 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", *eadem*, *Niepewność prawa administracyjnego*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014, s. 72.

[16] J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 813.

[17] Przykładowo Franciszek Ksawery Kasparek łączył naukę o państwie z nauką prawa administracyjnego, zob. *idem*, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. 1–2, Kraków 1877–1881, za: K. Opałek, *Kasparek, Franciszek Ksawery*, [hasło w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 12, Wrocław 1966–1967, s. 176–78. Podobnie Feliks Ochimowski rozumiał prawa polityczne jako unormowania, które regulują stosunki ludzi jako członków związku państwa. Dla niego centralne znaczenie miały zatem dziedziny złączone ideą państwowości, wewnątrz których można wyróżnić normy prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego, zob. *idem*, *Prawo administracyjne*, t. 1, Warszawa 1919, s. 6.

© for this edition by CNS

jącą funkcję prawa administracyjnego, które rozwija oraz uszczegóławia zasady i instytucje zawarte w prawie najwyższym[18].

POLITYKA I OGÓLNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

Mimo silnej politycznej konotacji prawa administracyjnego warto mieć na uwadze, że niektóre fragmenty omawianej gałęzi prawa charakteryzuje odporność na zawirowania i naciski polityczne. Mowa tu o ogólnym prawie administracyjnym, którego podstawowym wyróżnikiem jest sprzyjanie ujednoliceniu i konsolidacji prawa administracyjnego oraz ujęciu w możliwie stabilną materię ogólną, która będzie obejmować powszechnie przyjęte wartości, zasady, instytucje i pojęcia, wspólne całemu prawu materialnemu[19]. Funkcją przepisów ogólnych jest lepsze zrozumienie już nie tylko poszczególnych instytucji prawa administracyjnego, lecz także stworzenie orientacji czy latarni we wskazaniu kierunków rozwoju, a nawet określeniu istoty prawa administracyjnego, które przecież w każdym państwie ma swój niepowtarzalny rys.

Należy w związku z tym stwierdzić, że niejako na przekór politycznie determinowanym cechom fragmentaryczności i zmienności prawa administracyjnego ogólne jego przepisy mają być urzeczywistnieniem dążności do budowania ponadczasowej systematyki oraz spójnego modelu administracji w państwie. Na tym tle ujawniają się konieczne odniesienia i powiązania z prawem konstytucyjnym. Chodzi o podobieństwo płaszczyzn badawczych w zakresie budowy i utrwalania stabilnych stosunków między 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[20]. Natomiast prawo administracyjne szczególne odzwierciedla konkretne rozwiązania w zakresie polityk publicznych, które jednocześnie oddają układ sił rządzących w państwie w danym miejscu i czasie. Na tym tle nasuwa się jeszcze jedna konstatacja, że o ile szczególne prawo administracyjne czerpie swą systematykę bezpośrednio z ustaw materialnego prawa administracyjnego, o tyle prawo administracyjne ogólne jest przede wszystkim wynikiem refleksji naukowo-badawczej.

---

[18] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.

[19] Z. Duniewska, *op. cit*., s. 123.

[20] E. Schmidt-Aßmann, *Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. F. Schoch, Berlin-Boston 2013, s. 5.

© for this edition by CNS

POLITYKA I USTROJOWE PRAWO ADMINISTRACYJNE

Pojęcie ustroju ma tradycyjnie bardzo mocne konotacje polityczne. Już Arystoteles utożsamiał je z pojęciem ustroju politycznego i określał 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"[21]. Najprawdopodobniej to właśnie nieodzowne powiązanie ustroju z wymiarem politycznym sprawiło, że Otto Mayer, dokonując swej konceptualizacji prawa administracyjnego, ostentacyjnie stwierdził, że prawo organizacji administracji nie wnosi nic do nauki prawa administracyjnego i w związku z tym wyłączył je poza nawias, przyporządkowując do prawa politycznego, zwanego w Niemczech prawem państwowym (*Staatsrecht*)[22]. Jednak już wówczas, i tym bardziej współcześnie, panuje powszechne przekonanie, wedle którego „fakt, że pewne urządzenie prawne ma także cele polityczne, nie może jeszcze odbierać mu charakteru prawnego"[23].

Na ogół istniejące konceptualizacje przyjmują, że ustrój w państwie obejmuje zagadnienie organizacji oraz wyróżnienie form, metod i zasad funkcjonowania władzy publicznej. W przeciwieństwie do legislatywy i judykatury, których ustrój oraz struktura są stosunkowo jednorodne i wewnętrznie spójne, to władza wykonawcza jest niezmiernie zróżnicowana i dodatkowo składa się z dwóch poziomów organizacyjnych: egzekutywy politycznej oraz administracji publicznej[24]. Współzależności i interakcje między tymi dwoma wymiarami struktur układają się rozmaicie, odzwierciedlając niepowtarzalną specyfikę administracji publicznej w każdym państwie[25].

Podstawowym zagadnieniem ustroju władzy wykonawczej jest odpowiednie zaprojektowanie stosunków organizacyjnych między poziomem egzekutywy

---

[21] Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowski, Warszawa 2004, s. 84, za: Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 144.

[22] O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 2, München-Leipzig 1924, s. 394.

[23] T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 153.

[24] Jak zauważa Jerzy Supernat, „takie rozumienie administracji publicznej upowszechnił w 1812 roku 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 roku napisał M. Block: »Rząd kieruje, daje impuls, a administracja działa, wykonuje«", zob. www.supernat.pl.

[25] Przykładowo, o ile w Austrii tradycyjnie rząd, czyli struktura polityczna, jest klasyfikowany jako integralna część administracji, o tyle we Francji mamy do czynienia z historycznie ugruntowaną emancypacją administracji od politycznej części władzy wykonawczej. Świadczy o tym już chociażby specjalne nazewnictwo na określenie obu kategorii — *pouvoir executif* oraz *pouvoir administratif*. Sabino Cassese określił ten fenomen mianem refleksji samoafirmacji administracji, która jest konstytucyjnoprawnym podmiotem odrębnym i autonomicznym od rządu, zob. S. Cassese, *Une des formes de l'État nouveau au monde. Réflexions sur le droit administratif français*, „L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)" 1995, s. 167.

© for this edition by CNS

politycznej i administracji publicznej, który zagwarantuje skuteczną realizację legitymacji demokratycznej (politycznej), bez zakłócania nieprzerwanej, profesjonalnej i rutynowej realizacji funkcji na poziomie administracyjnym. Zagadnienie to powinno być odrębnie rozpatrywane w odniesieniu do ustroju centralizacji i decentralizacji administracji publicznej.

W klasycznym ujęciu to ustrój centralizacji najpełniej gwarantuje wpływ władzy politycznej w strukturach administracyjnych[26]. Umiejscowienie organów mających najsilniejszą demokratyczną legitymację na szczycie hierarchii administracyjnej i wyposażenie ich w kompetencje wydawania poleceń organom niższego rzędu oznacza, że część polityczna jest przede wszystkim odpowiedzialna za wyznaczanie ogólnych kierunków działań. Inaczej ujmując, sterowanie polityczne w administracji jest zapewnione za pomocą mechanizmów struktury hierarchicznej, która umożliwia wydawanie wiążących wytycznych organom niższego rzędu.

Śledząc współczesne kierunki rozwoju struktur administracyjnych w Unii Europejskiej oraz w krajach anglosaskich, należy zauważyć tendencję malejącego znaczenia struktur administracji scentralizowanej. Dzieje się tak za sprawą licznego powoływania niezależnych urzędów i agencji publicznych, których działalność znamionuje nie tyle hierarchia, ile elementy sieciowości, koordynacji, niekiedy jednak też elementy władztwa. Zasygnalizowany już wcześniej problem deficytu demokratycznej kontroli w rzeczonych strukturach jest (tylko częściowo) rekompensowany eksponowaniem czynnika fachowości i niezależności.

Z podległością w ramach hierarchicznej struktury organów administracji centralnej koresponduje w dużym stopniu podległość osobowa i służbowa urzędników. Na poziomie każdego organu tworzona jest bowiem specjalna jednostka organizacyjna pomocna do realizacji zadań danego organu w postaci urzędu administracji publicznej. W prawie urzędniczym, które wykazuje silne powiązania z przepisami prawa ustrojowego, znajdujemy liczne elementy odpowiadające potrzebom administracji scentralizowanej. Istnieje tam 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, wchodzących na przykład w skład korpusu służby cywilnej[27]. Wskazując na funkcjonowanie dwóch przeciwstawnych modeli kariery urzędniczej oraz licznych wa-

[26] Konstytucja RP ustanawia system równowagi w trójpodziale władzy w państwie (art. 10 ust. 1), jednak politycznie „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*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 127–128.

[27] Odzwierciedleniem tej idei jest uregulowanie w Konstytucji RP organizacji służby cywilnej. Art. 153 ust. 1 stanowi, że „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i poli-

© for this edition by CNS

riantów pośrednich[28] trudno jednoznacznie zidentyfikować źródła niepożądanej polityzacji kadr w administracji. Należy jednak zauważyć, że zarówno reformy podejmowane pod hasłem urynkowienia i wzmocnienia elastyczności zarządzania kadrami, jak i te przeprowadzane pod sztandarem wzmocnienia kontroli demokratycznej niosą w sobie potencjał niebezpiecznej polityzacji zasobu kadrowego administracji publicznej[29].

Odnosząc się do demokratycznej legitymacji administracyjnych struktur zdecentralizowanych, należy najpierw wskazać na zjawisko podwójnego umocowania polityczno-prawnego samorządu terytorialnego[30]. Pierwsze umocowanie tworzy legitymacja demokratyczna, realizowana przez suwerena (naród) w procesie działalności legislacyjnej parlamentu. W tym znaczeniu podkreśla się, że samorząd terytorialny nie może być bytem przeciwstawianym państwu, ponieważ działa wyłącznie w granicach i na podstawie prawa[31]. Na tej płaszczyźnie ustrój samorządu terytorialnego określają odpowiednio regulacje konstytucji oraz samorządowych ustaw ustrojowych oraz przepisy kodeksu wyborczego. Natomiast podmiotem drugiej legitymacji demokratycznej są członkowie wspólnoty samorządowej, mający czynne prawo wyborcze do organów stanowiących i kontrolnych lokalnych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego, a także 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.

---

tycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej".

[28] Nauka prawa administracyjnego wyróżnia dwa zasadnicze modele kariery urzędniczej, określane mianem systemu stanowisk (zwanego też systemem pozycyjnym) oraz mianem systemu awansu. Ten ostatni — w przeciwieństwie do pierwszego — nie zawiera szczególnych przywilejów czy gwarancji trwałości zatrudnienia, konkurencyjnym naborem do służby publicznej, elastycznym systemem czasu pracy oraz wynagradzaniem i awansowaniem zależnie od wyników pracy, 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 n.

[29] Zob. na przykład głosy krytyczne na tle postanowień ustawy z dnia 30 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 34), wedle której wyższe stanowiska po nowelizacji są obsadzane w drodze powołania, a nie — jak dotychczas — drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

[30] Nauka prawa administracyjnego bardzo eksponuje to zjawisko, nazywając je podwójną legitymizacją, czyli podwójnym uzasadnieniem bytu prawnego samorządu terytorialnego. Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 361 n.

[31] 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. *idem*, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, Wilno 1934, s. 69.

© for this edition by CNS

Konstytutywną cechą ustroju podmiotów scentralizowanych większości współczesnych krajów demokratycznych jest ustanowienie prawnej zasady domniemania zadań publicznych[32]. Uzasadnieniem tej najszerszej z możliwych konstrukcji formuły zadaniowej jest szczególna bliskość administracji zdecentralizowanej wobec jednostki, wzmocniona demokratycznym mandatem udzielonym przez mieszkańców wspólnoty samorządowej. Co znamienne, w poszczególnych krajach obserwujemy bardzo odmienne sposoby dokonywania wykładni zasady domniemania kompetencji, co stanowi szczególne odzwierciedlenie tradycji i kultury współistnienia czynników polityczno-prawnych w otoczeniu administracji w danym państwie[33].

POLITYKA I MATERIALNE PRAWO ADMINISTRACYJNE

O ile administracyjne prawo ustrojowe można kojarzyć z rozumieniem polityki w znaczeniu *politics*, o tyle część materialna przyczynia się w największym stopniu do realizacji polityki w znaczeniu *policy*[34]. W praktyce wskazuje się na ogromną różnorodność i rozczłonkowanie prawa materialnego, co w pełni odzwierciedla pluralizm i różnorodność istniejących polityk publicznych.

Wykonywanie norm prawa materialnego przez organy administracji publicznej wymaga niejednokrotnie zastosowania elastycznej wykładni przepisów, by sprostać potrzebom zmieniającej się rzeczywistości administrowania. Zatem już na etapie prac legislacyjnych parlament musi zdecydować, czy to on sam jako

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

[33] Przykładowo, w nauce niemieckiej wskazuje się na istnienie tzw. prawa spontanicznego wynajdywania zadań i funkcji przez gminę jako konsekwencja obowiązywania zasady domniemania kompetencji (*das Aufgaben- und Funktionenerfindungsrecht*, określany też mianem *das Recht auf Spontanität*). Natomiast w doktrynie polskiej dominuje podejście pozytywistyczne, wedle którego gminie dozwolone jest tylko to, na co ustawa wyraźnie zezwala. Na ten temat zob. R. Kusiak-Winter, *Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen: eine rechtsvergleichende Analyse*, „Meißner Hochschulschriften" 2016, nr 5, s. 24 n. Zdanie krytyczne w tej sprawie zob. M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 12, s. 7 n.

[34] 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. *idem*, *Administracja w systemie politycznym*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003, s. 218.

© for this edition by CNS

wykonawca woli narodu będzie realizować powierzoną mu legitymację demokratyczną, konstruując przepisy prawa materialnego w sposób niepozostawiający administracji żadnego luzu decyzyjnego. Na przeciwległym biegunie trzeba umiejscowić sytuację, gdy legislator świadomie przekazuje tę legitymację dalej, do organów władzy wykonawczej, dążąc do konstruowania przepisów zawierających klauzule otwarte czy sformułowania nieostre, które otwierają przestrzeń do 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[35].

Szczególnym przypadkiem, gdy prawo materialne (rzadziej ustrojowe czy procesowe) zawiera wyraźną legitymację do kształtowania polityki przez organy administracji, jest wyróżnienie kategorii norm zadaniowych (programowych). Należy podkreślić, że tradycyjny legislator jest nader ostrożny w formułowaniu celu w ustawie, gdyż może to zostać odczytane jako szeroko pojęte upoważnienie do działania administracji, które *de facto* niezmiernie trudno podlega kontroli przez niezależne sądy. Jako przykład realizacji norm zadaniowych niech posłuży stanowienie przez organy samorządu terytorialnego tzw. koncepcji rozwoju lokalnego i regionalnego, które mają na celu eliminację czynników niekorzystnych w jej otoczeniu oraz wykorzystanie wszelkich czynników zwiększających skuteczność i efektywność działania[36].

POLITYKA I PROCESOWE PRAWO ADMINISTRACYJNE

W tradycyjnym ujęciu prawo procesowe najbardziej się kojarzy z konceptualizacją form prawnych działania administracji na czele z apolitycznym aktem administracyjnym. Przypomnijmy, że klasyczna Mayerowska koncepcja otrzymała swą nazwę w analogii do francuskiego *acte administratif*, dogmatycznie zaś została oparta na prawnej konstrukcji wyroku sądowego (zwłaszcza zaś tytułu wykonawczego wyroku), co podkreśla jego różnicę wobec prawa cywilnego. Mayerowi chodziło o taką prawną formę działania, która wzorem wyroku sądowego pozwoliłaby administracji na bezstronne ustalenie praw i obowiązków jednostki z możliwością ich egzekucji[37]. Taka proweniencja z kolei sugeruje, że organ administracyjny — jak Justitia z przewiązanymi oczami — musi zadośćuczynić wszelkim wymogom neutralności

[35] Zob. A. Pakuła, *Interes publiczny i tzw. apolityczność administracji publicznej*, [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym. VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 383 n.

[36] 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. 158.

[37] R. Schmidt-De Caluwe, *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*, Tübingen 1999.

© for this edition by CNS

i bezstronności. Jednak również w odniesieniu do aktu administracyjnego wymogi polityki mogą spowodować skuteczną wzruszalność. Jak pisał 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[38].

Oprócz występowania (w założeniu) apolitycznych instytucji prawa procesowego w administracji widać powszechne wprowadzanie do obrotu prawnego szczególnych norm proceduralnych, które są nakierowane na uzupełnianie tradycyjnej legitymacji demokratycznej. Mowa tu o dopuszczeniu w procesie administrowania partycypacji (współuczestnictwa) szerokiego kręgu jednostek lub organizacji zainteresowanych rozstrzygnięciami administracji. Tak rozumiane współuczestnictwo, chociaż jest urzeczywistniane za pomocą norm procesowych, wywołuje skutki w zakresie prawa ustrojowego[39] lub/oraz prawa materialnego[40] administracyjnego. W tym przypadku 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. Normy proceduralne dopuszczają natomiast istnienie elementów demokracji deliberatywnej urzeczywistnianej przez współuczestnictwo zainteresowanych podmiotów (jednostek) w procedurze administracyjnej. Inaczej ujmując — normy prawne tworzą szeroką płaszczyznę społecznej wymiany informacji, poglądów i argumentów w procesie administrowania. Należy podkreślić, że umożliwienie partycypacji jednostek (organizacji) w toku administrowania czy zwiększenie transparentności działania administracji może prowadzić do zwiększenia nieformalnej kontroli politycznej w administracji[41]. Jednak omawiane regulacje trzeba także postrzegać wyłącznie w kontekście uzupełnienia demokratycznej legitymacji administracji zagwarantowanej w prawie, a nie jej zastąpienia.

---

[38] F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961, z. 12, s. 908.

[39] Przykładem współuczestnictwa nakierowanego na modyfikację stosunków ustrojowych w samorządzie terytorialnym jest prawna regulacja konsultacji społecznych przeprowadzanych na podstawie uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji przyjętej przez organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego. Upoważnienie ustawowe znajdujemy w ustawach ustrojowych, w art. 5a ust. 2 u.s.g., art. 3d ust. 2 u.s.p. oraz art. 10a ust. 2 u.s.w. Więcej na ten temat zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017, s. 394.

[40] Zob. M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 1–2, s. 72 n.

[41] W doktrynie coraz częściej pojawiają się głosy krytyczne tematyzujące negatywne konsekwencje szerokiego uspołeczniania procesów decyzyjnych w administracji, zob. A. Haładyj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych — przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 3, s. 18 n.

© for this edition by CNS

ZAKOŃCZENIE

Otoczenie polityczno-prawne powinno się zaliczyć do prymarnych i podstawowych kategorii determinujących funkcjonowanie administracji publicznej. Łączne postrzeganie tych dwóch autonomicznych składników wynika z przyjętego na wstępie założenia, wedle którego racjonalny prawodawca dostrzega konieczność prawnego zaprojektowania wpływu polityki na administrację, co znajdzie swe odbicie w prawie zarówno ustrojowym, materialnym, jak i procesowym. Przeprowadzona analiza wykazuje dążenie prawodawcy do całościowego i wielopłaszczyznowego uporządkowania tej problematyki. Rozpatrywanie polityczności administracji z punktu widzenia poszczególnych działów prawa administracyjnego jest umowne, tak jak płynne i umowne jest czynienie wszelkich podziałów i konceptualizacji naukowych. Widać jednak wyraźnie, że regulacja polityczności w odniesieniu do wyróżnionych działów prawa mocno się zazębia i nie sposób dokonać jednoznacznej delimitacji. Szczególnie należy podkreślić, że we wszystkich badanych działach prawa administracyjnego zaobserwowano odniesienie nie tylko do klasycznych elementów legitymacji demokratycznej, lecz także elementów legitymacji deliberatywnej, które są współcześnie nieodzowne, choć wywołują uzasadnione obawy i wątpliwości z punktu widzenia aksjologii demokratycznego państwa prawa.

LEGAL AND POLITICAL ENVIRONMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The analysis of the political and legal environment of the public administration has been presented from the point of view of a rational lawmaker who aims the legal framework enabling influence of politics on the administration. This is reflected in the general administrative law, the administrative law of organizational structures, the substantive administrative law and the procedural administrative law.

Keywords: public administration, politics, policy, general administrative law, the administrative law of organizational structures, the substantive administrative law and the procedural administrative law.

© for this edition by CNS

BIBLIOGRAFIA

Arystoteles, *Polityka*, przeł. L. Piotrowski, Warszawa 2004.

Banaszak B., *Limitation of Sovereignty by the European Integration — The Polish Approach*, [w:] *Limitations of National Sovereignty through European Integration*, red. R. Arnold, Dordrecht 2016.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928

Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.

Cassese S., *Une des formes de l'État nouveau au monde. Réflexions sur le droit administratif français*, „L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)" 1995.

Duniewska Z., *Prawo administracyjne — wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, wyd. 2, Warszawa 2015.

Franzius C., *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 138, 2013.

Glaser M., *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, Tübingen 2010.

Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Haładyj A., *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych — przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 3.

Izdebski H., *Administracja w systemie politycznym*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2003.

Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.

Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.

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.

Kaczmarczyk H., *Rządy prawa, a nie ludzi. Poglądy F. A. von Hayeka na temat instrumentalizacji prawa*, Kielce 2011.

Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 1–2.

Knauff M., *Regelungsverbund: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*, Tübingen 2010.

Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, red. M. Zubik, Warszawa 2008.

Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego. Materiały dydaktyczne*, Wrocław 2017.

Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 12.

Kusiak-Winter R., *Die Zuständigkeitsvermutung der Gemeinde in Deutschland und in Polen: eine rechtsvergleichende Analyse*, „Meißner Hochschulschriften" 2016, nr 5.

Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.

© for this edition by CNS

Lemańska J., *Niepewność prawa administracyjnego*, [w:] *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2014.
Longchamps F., *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 1961, z. 12.
Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 2, München-Leipzig 1924.
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.
Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, t. 1, Warszawa 1919.
Opałek K., *Kasparek, Franciszek Ksawery*, *Polski słownik biograficzny*, t. 12, Wrocław 1966–1967.
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.
Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, Wilno 1934.
Paździora M., Stambulski M., *Co może dać nauce prawa polityczność? Przyczynek do przyszłych badań*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2014, nr 1.
Schmidt-Aßmann E., *Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte*, [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, red. F. Schoch, Berlin-Boston 2013.
Schmidt-De Caluwe R., *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*, Tübingen 1999.
Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, Warszawa 2012.
Schmitt C., *Verfassungslehre*, Berlin 1927.
Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
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.
Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
Wade W., Forsyth Ch., *Administrative Law*, Oxford 2009.
Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

© for this edition by CNS