

Paulina Bieś-Srokosz

ORCID: 0000-0002-7353-3460

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie
p.bies@ajd.czyst.pl

Rodzaj artykułu: oryginalny artykuł naukowy

Problemy kodyfikacyjne polskiego prawa administracyjnego

Słowa kluczowe: kodyfikacja, prawo administracyjne, ujednoczenie, projekt ustawy kodyfikacyjnej

Wstęp

W polskim systemie prawnym prawo administracyjne zalicza się do rozbudowanych gałęzi prawa. Wynika to z tego, że dzieli się ono na trzy części: ustrojową, materialną oraz proceduralną. Prawo administracyjne ustrojowe obejmuje swoim zakresem regulacyjnym kwestie związane ze strukturą administracji, z umiejscowieniem organów administracji publicznej i podmiotów administracji publicznej w administracji oraz w porządku prawnym, z wyodrębnieniem poszczególnych organów i podmiotów i nadaniem im kompetencji i zadań publicznych. Część materialna normuje zespół zadań, kompetencji organów i podmiotów, które mieszczą się w określonym dziale prawa, takim jak: prawo budowlane, ochrona środowiska, prawo wodne, prawo górnicze czy też zagospodarowanie przestrzenne. Prawo administracyjne proceduralne reguluje zasady, prawa i obowiązki organów administracji publicznej oraz stron postępowania toczącego się przed właściwymi organami.

W Polsce od 1960 roku obowiązuje kodeks postępowania administracyjnego, który mimo wielu nowelizacji (ostatnia znacząca w 2017 roku) nadal utrzymuje swój

podstawowy kształt w wersji pierwotnej. Choć oczywiście czynniki zewnętrzne, na przykład globalizacja, europeizacja, jak też czynniki wewnętrzne, na przykład dostosowanie przepisów kodeksu do innych przepisów prawnych, przyczyniają się do wprowadzania zmian w regulacjach kodeksowych.

Co zatem z kodyfikacją całego prawa administracyjnego? Czy w polskim systemie prawnym jest to w ogóle możliwe przy tak rozbudowanej gałęzi prawa? Te pytania będą podstawą dalszych rozważań w niniejszym artykule. Co więcej, zostanie dokonana analiza podjętych prób kodyfikacji i ostateczne rezultaty tych działań.

Kodyfikacja prawa administracyjnego „za” i „przeciw”

Jak wspomniano, prawo administracyjne jest jedną z najobszerniejszych gałęzi prawa, ponieważ jest ono regulowane kilkaset ustawami i wieloma tysiącami rozporządzeń, normującymi prawie każdą sferę naszego życia. Co zatem miałyby zawierać kodeksy prawa administracyjnego? Otóż wszyscy twórcy projektów owego kodeksu (od 1988 do 2010 roku podejmowano kilkakrotnie takie działania) zamierzali wypracować podstawowe zasady, które obowiązywałyby każdą z dziedzin prawa administracyjnego. Taki projekt nie powinien więc być zbyt szczegółowy, lecz jedynie odwoływać się do podstawowych pojęć czy też wskazywać na konkretne wyjaśnienia, czy też próbować definiować zjawiska, które są w prawie i w doktrynie bardzo newralgiczne.

Ostatni z projektów, który powstał w 2010 roku, przygotowali eksperci działający przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Projekt został zatytułowany „Przepisy ogólne prawa administracyjnego” i zawiera 51 artykułów, podzielonych na siedem rozdziałów. Pierwsza część tego dokumentu definiuje podstawowe pojęcia dla prawa administracyjnego, między innymi takie jak: organ administracji publicznej, decyzja administracyjna, nadzór, kontrola, urząd, postanowienie, sankcje administracyjne. Oczywiście tę część uważamy za zasadną w tym projekcie i tak naprawdę za jedną z najważniejszych. Związane jest to z tym, że w prawie administracyjnym bardzo obszerny jest katalog pojęć, który niestety podlega wciąż przemianom i redefinicjom.

Dlatego też celem tego projektu było stworzenie podstawy prawnej w sytuacjach nieuregulowanych przepisami innych ustaw. Zamiarem projektodawców nie było zastąpienie istniejących już rozwiązań prawnych, ale uzupełnienie luki prawnej w danych zakresie administracyjnym lub też rozwianie wątpliwości w rozumieniu jakiegoś zjawiska prawnego. Dodatkowo zamierzeniem tego dokumentu było także unormowanie podstawowych i istotnych kwestii z zakresu administracji, które nie zostały w ogóle uregulowane lub w których interpretacji występują rozbieżności¹. Przy tym zawarte w tym projekcie przepisy nie wchodzą w kolizję z regulacjami

¹ Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego, druk sejmowy 3942 Sejmu VI kadencji, s. 13. Przede wszystkim są to pojęcia podstawowe w administracji publicznej i odgrywające ogromną rolę w funkcjonowaniu organów, podmiotów i instytucji publicznych

Konstytucji RP², przepisami kodeksowymi ustawy Kodeks postępowania administracyjnego³ (k.p.a.) czy też innymi szczegółowymi aktami prawnymi.

Cel utworzenia kodeksu prawa administracyjnego, którym miałby być opisany projekt, jest pomysłem zasadnym, a także bardzo potrzebnym, w szczególności w dzisiejszych czasach. Niemniej jednak, zdaniem autorki, przepisy prawne, a także kształt samego dokumentu mogą wzbudzać pewne zastrzeżenia oraz obawy co do późniejszego jego stosowania.

Podyktowane jest to tym, że projekt ustawy zawiera regulacje, którymi próbuje się usystematyzować dotychczasowe działanie ustawodawcy czy też nazwać albo umiejscowić dane zjawisko w konkretnym dziale administracji publicznej.

Jako przedstawiciel doktryny i jako dogmatyk prawa administracyjnego autorka uważa, że kodeks prawa administracyjnego byłby zasadny, gdyby dany porządek prawny nie był regulowany taką liczbą aktów prawnych. Trudno bowiem stworzyć tak ogólny akt, który byłby zgodny ze wszystkimi postanowieniami innych ustaw. Ponadto ciągle zmiany w prawie niosą konsekwencje chociażby w postrzeganiu danego zjawiska/institucji prawnej. Coraz częściej powstają nowe podmioty, nowe formy organizacyjno-prawne w prawie administracyjnym, których umiejscowienie czy nazwanie stwarza problemy przedstawicielom doktryny. Przykładem mogą być chociażby hybrydowe prawne formy działania czy szczególne podmioty administracji publicznej⁴.

Takim przykładem może być też zawarta w projekcie definicja organu administracji publicznej, z którą — w świetle znanych nam poglądów w doktrynie — nie można się zgodzić. A to dlatego, że organ administracji publicznej to osoba fizyczna lub zespół osób wykonujących swoje zadania w ramach przyznaných im kompetencji, korzystając przy tym z władztwa administracyjnego oraz działając na rzecz i w mieniu państwa oraz na rzecz i w imieniu społeczeństwa. Natomiast według projektodawców organ administracji publicznej należałoby rozumieć jako wyodrębnioną państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną albo inny

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 256, 695.

⁴ Więcej zob. P. Bieś-Srokosz, *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 307–316; *eadem*, *Oddziaływanie prawa cywilnego na prawo administracyjne w zakresie prawnej formy realizacji zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej*, [w:] *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, E. Żelasko-Makowska, Częstochowa 2017, s. 80–88; *eadem*, *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 190–198; *eadem*, *Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji publicznej. Kilka uwag na temat tworzenia przez ustawodawcę hybrydowych prawnych form działania w administracji publicznej*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 509–522; *eadem*, *Transformation of administrative law through legal transfers: The case of government agencies in post-1989 Poland*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 6, 2017, nr 2.

podmiot, któremu na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub porozumienia administracyjnego powierzono wykonywanie, w formach władczych lub niewładczych, działań należących do administracji publicznej. Przedstawiona w projekcie propozycja definicji organu całkowicie odbiega od tego, co rzeczywiście obowiązuje zarówno w prawie, jak i w doktrynie. Takie rozumienie organu administracji publicznej jest bardzo spłaszczone i powierzchowne i kłóci się z przyjętym w doktrynie prawa administracyjnego podziałem na: organy administracji publicznej oraz na podmioty prawa administracyjnego⁵. Autorka niniejszego artykułu stoi na stanowisku, że zawarta w projekcie definicja organu administracji publicznej odzwierciedla cechy nie organu, lecz podmiotu administrującego. Mimo braku wspólnej, powszechnie akceptowanej definicji pojęcia podmiotu administrującego często rozumie się krąg podmiotów wykonujących funkcje administracji publicznej w znaczeniu podmiotowym. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego istnieje kilka istotnych definicji tego pojęcia. Z. Cieślak⁶ jest zdania, że podmioty administrujące to organy administracji publicznej i inne podmioty, którym prawo przydało funkcję administrowania jako dodatkową. Autor zalicza do nich między innymi: organy samorządów zawodowych, agencje, fundusze celowe, zakłady publiczne oraz organizacje społeczne. M. Stahl⁷ zaś do podmiotów administrujących zalicza: organy administracji publicznej, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne, zakłady publiczne (administracyjne), fundacje (prywatne i publiczne), organizacje społeczne i inne podmioty niepubliczne usytuowane poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, jeżeli wykonują funkcje administracji publicznej. Według szerokiego ujęcia podmiotów administrujących, którym posługuje się M. Stefaniuk⁸, do tej grupy należy zaliczyć wszystkie podmioty, którym ustawodawca zlecił na zasadzie decentralizacji lub dekoncentracji wykonywanie zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej. Określenie „podmiot administrujący” zawiera w sobie grupę podmiotów zaliczanych do aparatu administracji publicznej i usytuowanych poza strukturą administracji niezależnie od tego, czy ich funkcje mają charakter władczy, czy też nie. Należy jednak zaznaczyć, że katalog tych podmiotów nie może być zamknięty. Zdaniem J. Zimmermanna różnorodność podmiotów administrujących nie przyczynia się do utrzymania porządku w obrębie administracyjnego prawa ustrojowego, skutkując powstawaniem problemów czasem trudnych do rozwiązania⁹. Z tego powodu należy zwrócić uwagę na tworzenie wciąż nowych pojęć, a także form organizacyjnych przez ustawodawcę. Formy te są na

⁵ Na przykład A. Wiktorowska, M. Wierzbowski, J. Boć.

⁶ Z. Cieślak, *Inne podmioty administrujące*, [w:] Z. Niewiadomski et al., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 180.

⁷ Zob. M. Stahl, *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] Z. Duniewska et al., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 209.

⁸ Więcej M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 139 n.

⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 103 n.

pograniczu zakwalifikowania ich do grupy podmiotów administrujących i grupy podmiotów administracji publicznej.

Godne uwagi i pozytywnego odniesienia w stosunku do zawartych w projekcie definicji są pojęcia nadzoru, kontroli i kierownictwa. Zostały one bardzo trafnie sformułowane. Zgodnie z projektem ustawy przez nadzór należy rozumieć „ustawowe upoważnienie do stosowanie aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów lub czynności”.

Zdaniem J. Bocia przez pojęcie nadzoru należy rozumieć

badanie działalności danego podmiotu administracyjnego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczególnymi (także określonymi prawnie)¹⁰.

Podjmując próby oddzielenia od siebie pojęć nadzoru i kierowania, należy pamiętać o legalności środka, z którego korzysta organ nadrzędny wobec organu podporządkowanego. Według A. Filipowicza nadzór jest zawsze w pewien sposób określony i skonkretyzowany w normach prawa, kierownictwo natomiast wymyka się opisowi prawnemu i opiera się w dużym stopniu na normach kompetencyjnych¹¹. Uprawnienia do stosowania określonych środków nadzoru muszą być w obowiązującym prawie w ścisły sposób uregulowane, w przeciwieństwie do kierownictwa, którego treść opiera się na pozaprawnych konwencjach językowych a uprawnienia władcze mogą być oparte na ogólnej normie kompetencyjnej¹². J. Korczak uważa, że w odniesieniu do środków nadzoru w pełni zasadne jest użycie terminu „akt nadzoru”, wówczas gdy prawo formułuje wymogi formalne ich stosowania¹³. Wyodrębnienie aktu nadzoru jako formalnie określonego środka realizacji nadzoru jest podstawą do stworzenia modelu tego aktu, który obejmuje następujące elementy:

1. możliwość wydania aktu w ściśle określonej prawem sytuacji faktycznej,
2. ustalenie zakresu przedmiotowego regulacji,
3. ustalenie zakresu podmiotowego regulacji,
4. wymóg wydania aktu przez organ właściwy rzeczowo, miejscowo i instancyjnie, warunkujący jego prawidłowość,
5. oparcie aktu na podstawie prawnej określonej w przepisach prawa ustrojowego,
6. konieczność spełnienia wymogów proceduralnych,
7. wymóg nadania określonej prawnie postawy aktu,
8. wymóg wydania aktu w określonej formie oraz
9. warunki trwałości i wzruszalności aktu¹⁴.

¹⁰ Por. J. Boć, *Nadzór w systemie organów administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 243.

¹¹ A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Warszawa-Wrocław 1984, s. 7.

¹² J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 120.

¹³ J. Korczak, *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, „Prawo” 180, 1991, s. 101.

¹⁴ *Ibidem*, s. 102.

Model aktu kierownictwa zbudowany na przykładzie polecenia służbowego obejmuje następujące elementy:

1. oparcie aktu na normie kompetencyjnej do kierowania określonym podmiotem,
2. wymóg wydania aktu przez właściwy organ ze względu na jego ustrojową pozycję,
3. rzadko i fragmentarycznie określone wymogi co do trybu wydawania aktu,
4. brak wymogów co do określenia sytuacji faktycznej uzasadniającej użycie tej postaci działania kierowniczego¹⁵.

Kilkakrotnie podejmowano próby stworzenia kodeksu prawa budowlanego, które niestety zakończyły się niepowodzeniem. W 2012 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie¹⁶, na podstawie którego powołano Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego. Głównym celem tego organu było opracowanie projektu przepisów prawnych w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego. W 2013 roku Komisja przedstawiła opracowany zarys projektu kodeksu oraz jego główne założenia. Przede wszystkim wskazano na całościowe uregulowanie procesu inwestycyjno-budowlanego z poszanowaniem ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności, samodzielności planistycznej gminy oraz zasad sprawnego wyważania interesów: publicznego i indywidualnego. Kodeks miał być odpowiedzią na powszechną krytykę dotychczasowych rozwiązań.

Niestety, w późniejszych latach nie podjęto istotnych działań, które mogłyby się przyczynić do przyjęcia do porządku prawnego nowego kodeksu. Z tego powodu w marcu 2016 roku weszło w życie nowe rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego¹⁷, w którym jednocześnie unormowano, że ciężar prowadzenia dalszych prac nad kompleksową regulacją procesu inwestycyjno-budowlanego zostaje przeniesiony na Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, wskazując także na element oszczędności w zakresie prac nad kodeksem. W myśl regulacji rozporządzenia projektowany kodeks urbanistyczno-budowlany powinien zastąpić między innymi takie ustawy, jak: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa Prawo budowlane, częściowo ustawa o gospodarce nieruchomościami, częściowo ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz wszystkie „specustawy” dotyczące realizacji inwestycji celu publicznego.

¹⁵ *Ibidem*, s. 106.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 roku w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, Dz.U. z 2012 r. poz. 856.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 roku w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, Dz.U. z 2016 r. poz. 377.

Zakończenie

Próba kodyfikacji prawa administracyjnego w Polsce od kilkunastu lat kończy się niestety niepowodzeniem. Samą ideę, to znaczy ujednoczenie regulacji z zakresu prawa administracyjnego, a więc siatkę podstawowych jego pojęć, należy uznać za zasadną, a nawet potrzebną. Powodów takiego stanowiska jest kilka. Po pierwsze, ujednoczenie definicji i przepisów prawnych bez odwoływania się do „szczególnych” postanowień, odbiegających czy też będących w pewnej sprzeczności z głównymi normami prawa administracyjnego. Można mówić o pewnego rodzaju „czystości” regulacyjnej prawa administracyjnego. Po drugie, wpływ zarówno innych gałęzi prawa (na przykład prawo prywatne), jak i prawa unijnego czy międzynarodowego przyczynia się do kolejnych, coraz nowszych regulacji, skutkujących tworzeniem przez polskiego ustawodawcę nowych podmiotów, nowych struktur, które tym samym nie zawsze mają cechy typowe dla prawa administracyjnego. Często dochodzi do tworzenia podmiotów czy też instytucji prawnych o hybrydowych cechach, co w konsekwencji zaburza granicę między prawem publicznym a prywatnym. Po trzecie, znaczny wpływ na zmianę prawa administracyjnego mają globalizacja, europeizacja, a także nowe potrzeby społeczeństwa. To w konsekwencji przyczynia się do reakcji ustawodawcy w formie tworzenia nowych zadań publicznych, które są realizowane w nietypowych dla prawa publicznego prawnych formach działania. Z tego powodu w prawie administracyjnym jest bardzo duże zróżnicowanie form prawnych.

Opisane czynniki i ich wpływ na kształtowanie się prawa administracyjnego wskazują na potrzebę (albo chociażby próbę) podjęcia ujednoczenia tej gałęzi prawa przez jej kodyfikację. Jest to ogromne wyzwanie, albowiem prawo administracyjne jest najszerszą gałęzią prawa, niemniej jednak warto podjąć pracę nad skodyfikowaniem podstawowych regulacji, które odnoszą się do wszystkich dziedzin prawa administracyjnego.

Bibliografia

- Bieś-Srokosz P., *Nowe formy organizacyjno-prawne warunkiem dobrego administrowania?*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Bieś-Srokosz P., *Oddziaływanie prawa cywilnego na prawo administracyjne w zakresie prawnej formy realizacji zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej*, [w:] *Wzajemne oddziaływanie gałęzi prawa publicznego i prywatnego*, red. P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, E. Żelasko-Makowska, Częstochowa 2017.
- Bieś-Srokosz P., *Prawne formy realizacji zadań publicznych we współczesnej administracji publicznej. Kilka uwag na temat tworzenia przez ustawodawcę hybrydowych prawnych form działania w administracji publicznej*, [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018.

- Bieś-Srokosz P., *Tendencje zmian prawnych form realizacji zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Bieś-Srokosz P., *Transformation of administrative law through legal transfers: the case of government agencies in post-1989 Poland*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 6, 2017, nr 2.
- Boć J., *Nadzór w systemie organów administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Cieślak Z., *Inne podmioty administrujące*, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Warszawa-Wrocław 1984.
- Korczak J., *Akty kierowania w systemie terenowych organów administracji państwowej*, „Prawo” 180, 1991.
- Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, druk sejmowy 3942 Sejmu VI kadencji.
- Stahl M., *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, roku Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 roku w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, Dz.U. z 2012 r. poz. 856.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 roku w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, Dz.U. z 2016 r. poz. 377.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 256, 695.

Codification problems of Polish administrative law

Summary

The codification of the law seems obvious when the legislator intends to unify the regulations of a given branch of the law. In the Polish legal system, each branch of the law has its own code, such as civil, criminal and administrative proceedings. However, the latter is not an example of the unification of all administrative law but only of its procedural part. In this article, the author tries to analyse the draft law on basic concepts of administrative law, which was to serve as an example of the administrative law code. It is difficult to state clearly whether the actual codification of the entire administrative law is possible, if only for the sake of its extensive regulation of every area of our life. An attempt to codify administrative

law in Poland, unfortunately, has been unsuccessful for over a dozen years. The very ideas, i.e. the unification of regulations in the field of administrative law, and thus the grid of its basic concepts, should be considered legitimate and even necessary. There are several reasons for this position, for example, due to the impact of civil law on administrative law, which creates and functions in legal trading new legal institutions that have a hybrid character. As a consequence, this raises difficulties in the unambiguous classification of a given legal institution into a given branch of law.

Keywords: codification, administrative law, codification, codification bill

Пауліна Бесь-Срокош

Гуманітарно-природничий Університет ім. Яна Длугоша в Ченстохові

Проблеми кодифікації польського адміністративного права

Анотація

Кодифікація права видається річчю звичайною, при умові, коли законодавець має намір уніфікувати регулювання вибраної галузі права. В польській правовій системі, кожна юридична галузь має свій кодекс, як-от: цивільний, кримінальний і адміністративного провадження. Однак, останній із наведених не належить до прикладу уніфікації всього адміністративного права, а тільки його процедурна частина. В цій статті автор аналізує проект закону про основні поняття адміністративного права, котрий повинен становити приклад кодексу адміністративного права. Проте тяжко однозначно ствердити, чи є можливою фактична кодифікація цілого адміністративного права, хоча б з причини його масштабності в регулюванні кожної з ділянок нашоно життя.

Всі спроби кодифікації адміністративного права у Польщі, на жаль, протягом останніх кільканадцяти років не увінчались успіхом. Тому саму ідею так званої уніфікації регулювань в галузі адміністративного права, в тому числі номенклатури основних його понять, слід вважати за доцільну, а навіть необхідну. Причин так вважати є кілька. Хоча б з огляду на взаємовплив цивільного права на адміністративне право, внаслідок чого створюються та функціонують в юридичному обігу нові правові інституції, що мають гібридний хавактер. В результаті це породжує труднощі щодо однозначної класифікації даної правової інституції до даної юридичної галузі.

З іншого боку вартим уваги була б спроба систематизації основних понять адміністративного права. Хоча б з огляду на те, що в різних юридичних актах одне і те ж поняття дефінюється по-різному, і також тому, що створені протягом останнього десятиліття нові організаційно-правові форми заперечують свого роду однорідності понятійної системи адміністративного права.

Загальновідомо, що кодифікація адміністративного права вимагала б зміни великої кількості правових актів, але завдяки цьому можна б було створити основний каталог понять разом із притаманними їм характеристиками, котрий посприяв би

правильній класифікації новостворених організаційно-правових форм. І хоч автор є прихильником кодифікації адміністративного права, однак вважає, що правильним було б здійснення систематизації виключно основних понять та принципів, для того щоб вони стали співвіднесенням для інших юридичних регулювань.

Ключові слова: кодифікація, адміністративне право, уніфікація, проект кодифікаційного закону